

DIE TREUEPFLICHT DES BEAMTEN
UND
DIE FREIHEITLICHE DEMOKRATIE

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung des Grades Doctor rerum politicarum
(Dr. rer. pol.)
an der Ludwig-Maximilians-Universität München

vorgelegt
von
Renate Schindler-Fiedler
aus Würzburg

1979

1980

DIE TREUEPFLICHT DES BEAMTEN
UND
DIE FREIHEITLICHE DEMOKRATIE

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung des Grades Doctor rerum politicarum
(Dr. rer. pol.)
an der Ludwig-Maximilians-Universität München



vorgelegt

von

Renate Schindler-Fiedler
aus Würzburg

1979



Referent: Prof. Dr. Heinz Laufer
Koreferent: Prof. Dr. Dieter Grosser
Promotionsabschlußberatung: 25. Februar 1980



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41548319_0048

Meinen Eltern und für Rudi

	Seite
Inhaltsverzeichnis	I
Abkürzungsverzeichnis	V
I. Einleitung: Anlaß, Ziel und Methode der Untersuchung	1
II. Das Beamtenverhältnis als öffentlich-rechtliches Dienst- und Treueverhältnis	4
1. Der Berufsbeamte als Prototyp des deutschen Beamten	5
2. Das öffentlich-rechtliche Dienst- und Treueverhältnis, ein hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums	6
3. Die geschichtliche Entwicklung des deutschen Berufsbeamtentums	9
3.1. Vorgeschichte	9
3.1.1. Das Lehenswesen	10
3.1.2. Die Ministerialen	12
3.1.3. Die landesherrlichen und die landständischen Diener	12
3.2. Die Staatsdiener im Absolutismus	14
3.3. Die Beamten in der konstitutionellen Monarchie	16
3.4. Die Beamten in der Weimarer Republik	22
3.5. Die Beamten im Nationalsozialismus	27
3.6. Die Beibehaltung des Berufsbeamtentums in der Bundesrepublik	29
4. Die Treuepflicht als zentrale Pflicht des Beamtenverhältnisses	31
III. Die institutionelle Treubindung des Beamten in der parlamentarisch repräsentativen Demokratie des Grundgesetzes	33
1. Das Ende der personalen Treubindung	33
2. Der Staat als Treunehmer	35
3. Die Bindung des Beamten an die Staatsidee	37
4. Die Bindung des Beamten an die freiheitliche demokratische Grundordnung	40

IV. Die Inhalte der besonderen Treuepflicht des Beamten	41
1. Die Pflicht zur Verfassungstreue	41
1.1. Der Inhalt der Verfassungstreuepflicht	41
1.1.1. Der Begriff "freiheitliche demokratische Grundordnung"	42
1.1.2. Das Bekenntnis zur freiheitlichen demo- kratischen Grundordnung	46
1.2. Die Verfassungstreuepflicht und das Rechtsstaatsprinzip	51
1.3. Die Verfassungstreuepflicht und die wehrhafte Demokratie des Grundgesetzes	53
1.3.1. Die Stellung der Verwaltung im demokra- tischen Prozeß	56
1.4. Die Verfassungstreuepflicht und die bürgerlichen Freiheiten	59
1.4.1. Die Funktion der Grundrechte und ihre Geltung im Beamtenverhältnis	59
1.4.2. Der Freiheitsbegriff des Grundgesetzes	61
1.4.3. Die Verfassungstreuepflicht und die Frei- heit der politischen Anschauung	62
1.4.4. Die Verfassungstreuepflicht und die Frei- heit der politischen Betätigung	65
1.4.5. Die Verfassungstreuepflicht und die Berufs- freiheit	69
1.5. Praktische Konsequenzen des "Radikalenerlasses". Dargestellt an Hand von Fällen aus dem Bildungs- bereich	70
1.5.1. Ursachen für die Infragestellung der Ver- fassungstreuepflicht im Bildungsbereich	70
1.5.2. Der Fall Ilse Jacob	73
1.5.3. Der Fall Horst Holzer	75
1.5.4. Die Problematik des "Radikalenerlasses"	78
1.6. Grenzen der Verfassungstreuepflicht	86
1.6.1. Die Beschränkung der Verfassungstreue- pflicht auf Beamte	86
1.6.2. Der Kreis der aktiven Beamten	88
1.6.3. Die Ruhestandsbeamten	93
1.7. Die weitere Entwicklung in der "Radikalenfrage"	95

	Seite
2. Die Neutralitätspflicht	100
2.1. Der Inhalt der Neutralitätspflicht	100
2.1.1. Der Inhalt der Neutralitätspflicht in der Weimarer Republik	101
2.1.2. Exkurs: Die Stellung der Parteien in der Bundesrepublik	103
2.1.3. Die Neutralitätspflicht als Loyalitäts- pflicht gegenüber der Regierung	107
2.1.4. Die Neutralitätspflicht als Pflicht zur Gleichbehandlung aller Bürger	113
2.2. Die Neutralitätspflicht und eine parteipolitische Betätigung	115
2.2.1. Die Gefahr der Ämterpatronage	120
2.2.2. Die Institution des politischen Beamten	123
2.2.3. Der Beamte als Mandatsträger	129
2.3. Die Neutralitätspflicht und ein gesellschafts- politisches, soziales oder wirtschaftliches Engagement	137
3. Das Streikverbot	139
3.1. Das Streikverbot im geschichtlichen Rückblick	140
3.2. Die beamtenrechtliche Treuepflicht als Recht- fertigung des Streikverbots	144
4. Die Pflicht zur Indienststellung der gesamten Persönlichkeit	151
V. Die Treuepflicht als zentrales Kriterium der Systemerhaltung	159
1. In der Bundesrepublik, einem demokratischen System mit neutralem Berufsbeamtentum	159
1.1. Exkurs: Die Systemerhaltungsfunktion des Berufsbeamtentums als Folge der Systemab- hängigkeit der Beamten	164
2. In der Deutschen Demokratischen Republik, einem totalitären System mit nichtbeamteten Funktionären	165
2.1. Vorgeschichte: Die Entwicklung in der Sowjetischen Besatzungszone Deutschlands	165
2.2. Die rechtliche Ausgestaltung des Staatsdienstes in der Deutschen Demokratischen Republik	167
2.3. Die Inpflichtnahme der Mitarbeiter in den Staatsorganen	170

	Seite
2.3.1. Das Qualifikationssystem	172
2.3.2. Die Kaderpolitik	174
2.3.3. Die Personalkontrollen	178
2.4. Die Treue zum System, Kernpunkt der sozialistischen Gesellschaftspolitik	180
VI. Zusammenfassung und Ergebnis	181
Literaturverzeichnis	186

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
Abl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
ABI	Arbeiter- und Bauern-Inspektion
ALR	Allgemeines Preußisches Landrecht
Anm.	Anmerkung
AÖR	Archiv des öffentlichen Rechts
ArbR	Arbeitsrecht
Art.	Artikel
BayHSchG	Bayerisches Hochschulgesetz
BBG	Bundesbeamtengesetz
Bd.	Band
BDH	Bundesdisziplinarhof
Beschl.	Beschluß
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH Z	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BLV	Bundeslaufbahnverordnung
BPolG	Bundespolizeibeamten-gesetz
BRRG	Beamtenrechtsrahmengesetz
BT	Bundestag
BVBl	Bayerische Verwaltungsblätter
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
CDU	Christlich-Demokratische Union
CSU	Christlich-Soziale Union
DBG	Deutsches Beamtengesetz
DDR	Deutsche Demokratische Republik
ders.	derselbe
Diss.	Dissertation
DJ	Deutsche Justiz
DJT	Deutscher Juristentag
DKP	Deutsche Kommunistische Partei
DÖD	Der öffentliche Dienst
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DP	Deutsche Partei
DRiG	Deutsches Richtergesetz
DVB1	Deutsches Verwaltungsblatt

E	Entscheidung
EvStL	Evangelisches Staatslexikon
f., ff.	folgend
FDJ	Freie Deutsche Jugend
FDP	Freie Demokratische Partei
GBA	Gesetzbuch der Arbeit
GBL.	Gesetzblatt
GG	Grundgesetz
GMBL.	Gemeinsames Ministerialblatt
GS	Gesetzessammlung
GVB1.	Gesetz- und Verordnungsblatt
h.M.	herrschende Meinung
Hrsg.	Herausgeber
JAPO	Bayerische Ausbildungs- und Prüfungsordnung für Juristen
JÖR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
JR	Juristische Rundschau
JZ	Juristenzeitung
KadAnl	Anleitung zur Auswahl und Entwicklung und Förderung der Kader
KadBeschl	Beschluß des Zentralkomitee-Sekretariats über das Kaderwesen
KPD	Kommunistische Partei Deutschlands
MBL.	Ministerialblatt
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht
MSB	Marxistischer Studentenbund Spartakus
N.F.	Neue Folge
NPD	Nationaldemokratische Partei Deutschlands
ö.D.	öffentlicher Dienst
ÖV	Die öffentliche Verwaltung
PrOVG	Preußisches Oberverwaltungsgericht
PVS	Politische Vierteljahresschrift
RHD	Reichsdisziplinarhof
Rdn.	Randnummer
RegBl.	Reichsgesetzblatt
RuPrVerwBl.	Reichs- und Preußisches Verwaltungsblatt
SBZ	Sowjetische Besatzungszone Deutschlands
SED	Sozialistische Einheitspartei Deutschlands
SPD	Sozialistische Partei Deutschlands

StDVO	Verordnung über die Pflichten, die Rechte und die Verantwortlichkeit der Mitarbeiter in den Staatsorganen
StGB	Strafgesetzbuch
StGH	Staatsgerichtshof
SZ	Süddeutsche Zeitung
UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VO	Verordnung
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer
WRV	Weimarer Reichsverfassung
Z	Zentrum
ZBR	Zeitschrift für Beamtenrecht
ZK	Zentralkomitee
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZStW	Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft

I. Einleitung

Anlaß, Ziel und Methode der Untersuchung

Das Beamtentum steht seit Jahren immer wieder einmal im Mittelpunkt des öffentlichen Interesses.

Vor allem die Vorschrift des Art. 33 Abs. 5 GG, die bestimmt, daß das Recht des öffentlichen Dienstes unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln ist, wurde zum Anlaß zahlreicher Reformbestrebungen. Während die Befürworter des Berufsbeamtentums betonen, daß man erhalten müsse, was sich in der Vergangenheit bewährt habe und verfassungsrechtlich abgesichert sei, rechtfertigen die Reformer ihre Vorhaben damit, daß sich die Organisation und Praxis der öffentlichen Verwaltung nach den Erfordernissen eines modernen Staatswesens zu richten habe und daß neue Formen der Kooperation von Staat, Wirtschaft, sozialen und kulturellen Bereichen geschaffen werden müßten, daß aber das Berufsbeamtentum mit seinen überkommenen Traditionen dazu nicht befähigt sei.

Im Februar 1970 nahm sich der Deutsche Bundestag der Reformproblematik an und ersuchte die Bundesregierung, eine Kommission unabhängiger Fachleute zu berufen, die die Stellung und Aufgaben des öffentlichen Dienstes in Staat und Gesellschaft untersuchen und Vorschläge für eine zeitgemäße Weiterentwicklung eines modernen öffentlichen Dienstes unterbreiten sollte. Ende März 1973 schloß dann die Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstes ihren Bericht ab.

Die Untersuchung der Studienkommission bewegt sich in dem von Art. 33 Abs. 4 und 5 GG gesteckten Rahmen; ob das Berufsbeamtentum, wie es sich nach den geltenden beamtenrechtlichen Vorschriften darstellt, mit der politischen Ordnung der Bundesrepublik grundsätzlich in Einklang steht, wurde in die Fragestellung nicht mit einbezogen. Der Schwerpunkt der Studie liegt in der juristischen Aufbereitung des Themas "Reform des öffentlichen Dienstes", nicht in einer politikwissenschaftlichen Verarbeitung.

Daß das Berufsbeamtentum immer noch als Fremdkörper in der Verfassungsordnung der Bundesrepublik empfunden wird und daß gerade, was die grundsätzliche Vereinbarkeit anbelangt, zahlreiche Fragen - auch nach der Studie der Reformkommission - strittig sind, machte die in der Öffentlichkeit aus Anlaß des Beschlusses des Bundeskanzlers und der Regierungschefs der Länder vom 28. Januar 1972 über die Mitgliedschaft von Beamten in radikalen Organisationen entbrannte Diskussion deutlich. Die Treuepflicht der Beamten rückte ins Zwielficht und wurde als Beweis dafür angeführt, daß sich das Berufsbeamtentum mit seinen hergebrachten Grundsätzen in Widerspruch zu der freiheitlich demokratischen Ordnung der Bundesrepublik befindet.

Im folgenden wird dieser Behauptung nachgegangen und aus politikwissenschaftlicher Sicht untersucht, ob die besondere Treuepflicht der Beamten mit den Grundwerten der politischen Ordnung der Bundesrepublik zu vereinbaren ist.

Als die Bestimmung des Art. 33 im Grundgesetz verankert wurde, war das politische System der Bundesrepublik zwar als Idee vorhanden und als solche auch verfassungsrechtlich festgeschrieben, nicht aber mit Leben erfüllt. Erst die weitere Entwicklung der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse führte zu einer inhaltlichen Ausgestaltung der ursprünglich

rein theoretischen Begriffe "demokratisch, freiheitlich, rechtsstaatlich, sozial, gewaltenteilend und föderativ", wobei das Bundesverfassungsgericht eine entscheidende Rolle spielte. Daß das beamtenrechtliche Treueverhältnis in die Verfassung aufgenommen wurde, besagt also noch nicht, daß die Treuepflicht der Beamten mit den genannten Grundwerten in Einklang stehen muß. Genauso ist es kein Indiz für eine Unvereinbarkeit, daß die beamtenrechtliche Treuepflicht wesentlich älter ist als die freiheitlich demokratische Ordnung des Grundgesetzes.

Zur Klärung der Frage der Vereinbarkeit, wird in I. der Untersuchungsgegenstand beschrieben und an Hand der Geschichte des Berufsbeamtentums die Entwicklung der besonderen Treuepflicht der Beamten aufgezeigt. II. beschäftigt sich dann mit dem Adressaten der Treubindung und in III. werden die konkreten, den beamtenrechtlichen Vorschriften entnommenen und aus der besonderen Treuepflicht abgeleiteten, Pflichten der Beamten in Kontext zu den Essentialen der politischen Ordnung der Bundesrepublik gesetzt. Abschließend wird in IV. dargestellt, daß die Treuepflicht der Beamten nicht nur für die Erhaltung des politischen Systems der Bundesrepublik essentiell ist, sondern, daß schlechthin jedes politische System, das lebens- und funktionsfähig bleiben will, seine Staatsbediensteten treuemäßig binden muß.

II. Das Beamtenverhältnis als öffentlich-rechtliches Dienst- und Treueverhältnis

Bei der Bestimmung des Beamtenbegriffes ist von Art. 33 Abs. 4 und 5 GG auszugehen. Danach ist "unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums" (Abs. 5) die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen, "die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen" (Abs. 4). Dementsprechend definieren die Beamtengesetze den Beamten als Person, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis (sog. Beamtenverhältnis) zu einem Dienstherrn steht.¹⁾ Dienstherr kann jede Körperschaft, Anstalt und Stiftung des öffentlichen Rechts sein, die kraft Gesetzes berechtigt ist, Beamte zu haben.²⁾ Begründet wird das Beamtenverhältnis durch die Aushändigung einer Urkunde mit der Wendung "unter Berufung in das Beamtenverhältnis".³⁾ Da die Begründung der Beamteneigenschaft von dieser Formalie abhängt, können die Beamten von den Angestellten und Arbeitern des öffentlichen Dienstes genau unterschieden werden.⁴⁾

1) § 2 Abs. 1 BRRG, § 2 Abs. 1 BBG sowie die entsprechenden Bestimmungen in den Beamtengesetzen der Länder (im einzelnen aufgeführt bei v. Münch, Öffentlicher Dienst, in: Besonderes Verwaltungsrecht, S. 15 Fn. 52). Plog-Wiedow-Beck, Kommentar zum BBG, Rdn. 7-9 zu § 2 BBG.

2) § 121 BRRG.

3) § 5 Abs. 2 Ziff. 1 BRRG, § 6 Abs. 2 Ziff. 1 BBG.

4) Neben diesem staatsrechtlichen Beamtenbegriff gibt es noch einen haftungsrechtlichen, gemäß Art. 34 GG, § 839 BGB ist Beamter, wer von der zuständigen Stelle zur Ausübung eines öffentlichen Amtes bestellt ist. Da hier die ausgeübte Tätigkeit und nicht die Ernennung entscheidet, umfaßt dieser haftungsrechtliche Beamtenbegriff neben Beamten im staatsrechtlichen Sinn auch Angestellte und Arbeiter des öffentlichen Dienstes.

Vor der Strafrechtsreform bestimmte § 359 StGB, daß Beamte im strafrechtlichen Sinn alle Personen sind, die von der zuständigen Stelle durch einen öffentlich-rechtlichen Akt zur Verrichtung von Staatsaufgaben berufen wurden. Die Strafrechtsreform hat diesen einheitlichen Beamtenbegriff abgeschafft und dafür die Kategorien Amtsträger, Richter und für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichteter eingeführt, welche in § 11 Abs. 1 Ziff. 2-4 StGB n.F. legal definiert sind. Im Ergebnis decken sich jedoch diese neuen Begriffe mit dem strafrechtlichen Beamtenbegriff des früheren § 359 StGB. Vgl. hierzu Schönke-Schröder, Strafgesetzbuch, Rdn. 17ff zu § 11 StGB.

1. Der Berufsbeamte als Prototyp des deutschen Beamten

Innerhalb der Gruppe von Beamten sind verschiedene Arten von Beamten zu unterscheiden. So kommt es zunächst darauf an, ob die Beamtentätigkeit hauptberuflich oder ehrenamtlich ausgeübt wird. Ist der öffentliche Dienst Haupt- und Lebensberuf,¹⁾ so handelt es sich um Berufsbeamte. Ehrenbeamte sind hingegen Personen, die neben ihrem eigentlichen bürgerlichen Beruf ein hoheitliches Amt im organisatorischen Sinn ohne Besoldung und Versorgungsansprüche wahrnehmen.²⁾ Weitere Differenzierungsmöglichkeiten ergeben sich durch die unterschiedlichen Dienstherrn, die Dauer des Dienstverhältnisses und die Laufbahngruppen. Man unterscheidet entsprechend der Dienstherrn (unmittelbare und mittelbare)³⁾ Bundesbeamte, Landesbeamte, Kommunalbeamte und Beamte der öffentlich-rechtlichen Körperschaften. Nach der Dauer des Dienstverhältnisses teilen sich die Beamten in Lebenszeitbeamte (deren Beamtenverhältnis allerdings bei Erreichen der Dienstaltersgrenze endet), Beamte auf Zeit (hierzu gehören auch die Wahlbeamten), Beamte auf Probe und Beamte auf Widerruf.⁴⁾ Eine Sonderstellung nehmen die politischen Beamten⁵⁾ ein. Obwohl sie auf Lebenszeit berufen sind, können sie im Interesse einer reibungslosen Umsetzung der jeweiligen politischen Entscheidung in Verwaltungsentscheidungen jederzeit nach Ermessen in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden. Bei den Laufbahnbeamten lassen sich nach den vier Laufbahnen Beamte des einfachen, des mittleren, des gehobenen und des höheren Dienstes unterscheiden.⁶⁾

1) BGH Z 16, 129.

2) §§ 5 Abs. 3, 177 BRRG; §§ 3 Abs. 2, 115 BBG. Ehrenbeamte sind hauptsächlich noch in der kommunalen Selbstverwaltung zu finden.

3) Die Unterscheidung des § 2 Abs. 2 BBG wurde in den meisten Beamtengesetzen der Länder nicht aufrechterhalten. Eingehend hierzu Plog-Wiedow-Beck, Kommentar zum Bundesbeamtengesetz, Rdn. 38 - 41 zu § 2 BBG.

4) § 3 BRRG, § 5 BBG.

5) § 31 Abs. 1 BRRG, § 36 Abs. 1 BBG. Ausführlich hierzu Kugele, Der politische Beamte, S. 112 ff.

6) § 2 BLV.

Daneben gibt es noch besondere Laufbahnen z.B. für technische, wissenschaftliche, künstlerische Beamte und Waffenbeamte (Polizei, Grenzschutz).¹⁾

Nicht zu den Beamten zählen Richter und Soldaten.²⁾ Ihre Rechtsverhältnisse sind jedoch vielfach der Beamtenrechtsstellung angeglichen.³⁾

Die folgende Untersuchung bezieht sich auf den Lebenszeitbeamten des einfachen, mittleren, gehobenen und höheren Dienstes als Prototyp des deutschen Berufsbeamten. Im Mittelpunkt der Erörterungen steht der Bundesbeamte. Seine Rechtsstellung ergibt sich auf Grund von Art. 33 GG, dem Beamtenrechtsrahmengesetz i.d.F. vom 3. Januar 1977 (BGBl I S. 21) und dem Bundesbeamtengesetz i.d.F. vom 3. Januar 1977 (BGBl I S. 1), sowie der entsprechenden besoldungs- und laufbahnrechtlichen Vorschriften des Bundes. Auf Länderbeamte erstreckt sich die Untersuchung nur insoweit, als sich dadurch eine Erhellung der Problemlage ergibt. Beamte auf Zeit, Beamte auf Probe und Beamte auf Widerruf werden einbezogen, soweit Sonderprobleme auftreten.

2. Das öffentlich-rechtliche Dienst- und Treueverhältnis, ein hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums

Das öffentlich-rechtliche Dienst- und Treueverhältnis, auf das Art. 33 Abs. 4 GG abstellt, ist an sich auch ein von Art. 33 Abs. 5 GG umfaßter hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums, der lediglich eine besondere Verfassungsaussage gefunden hat.⁴⁾

1) VO über die Beamten in Laufbahnen besonderer Fachrichtungen vom 27.4.1970 (BGBl. I S. 431), geändert durch VO vom 14.9.1972 (BGBl. I S. 1767); § 3 BPoIG und VO vom 30.5.1969 (BGBl. I S. 474), zuletzt geändert durch VO vom 10.6.1974 (BGBl. I S. 1268).

2) Zur Abgrenzung der Richter und Soldaten von den Beamten vgl. Pfennig, Der Begriff des öffentlichen Dienstes und seiner Angehörigen, S. 57 ff.

3) §§ 37 - 53 SoldatenG, § 46 DRiG.

4) BVerfG E 3, 157; 9, 286. Einen Katalog der von Lehre und Rechtsprechung anerkannten hergebrachten Grundsätze enthält das Rechtsgutachten von Franz Mayer, in: Verfassungsrechtliche Grenzen einer Reform des öffentlichen Dienstrechts, Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Bd. 5, S. 608 f, 614.

Durch die Formulierung "das Recht des öffentlichen Dienstes ist unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln" hat der Verfassungsgeber an die Tradition des deutschen Berufsbeamtentums angeknüpft, ohne jedoch den Begriff "Grundsätze" näher zu erläutern und den traditionsbildenden Zeitraum einzugrenzen. Um aufzeigen zu können, was hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamtentums sind, ist, bevor man die geschichtliche Entwicklung des Berufsbeamtentums verfolgt, der Begriff "Grundsätze" zu klären und der traditionsbildende Zeitraum zu bestimmen.

Das Bundesverfassungsgericht definiert Grundsätze als Kernbestand von Strukturprinzipien, die allgemein als gültig anerkannt werden. Hergebracht sind diese Grundsätze, "wenn sie allgemein oder doch ganz überwiegend während eines längeren, Tradition bildenden Zeitraums, mindestens unter der Reichsverfassung von Weimar als verbindlich anerkannt und gewahrt worden sind".¹⁾ Nach Maunz-Dürig-Herzog kann von Grundsätzen nur "dort die Rede sein, wo es um Regelungen geht, die das Bild des Beamtentums in seiner überkommenen Gestalt so prägen, daß ihre Beseitigung auch das Wesen des Beamtentums antasten würde".²⁾ Hergebracht sei, was im Reichsbeamtengesetz von 31. März 1873 gestanden habe, was die Art. 128 - 131 WRV statuiert hätten und was schließlich im Deutschen Beamten-gesetz vom 26. Januar 1937 kodifiziert worden sei, soweit es sich nicht um nationalsozialistisches Gedankengut handle. Außerdem sei zur Begründung hergebrachter Grundsätze auch die höchstrichterliche Rechtsprechung berufen gewesen.³⁾ V. Mangoldt-Klein umschreiben die hergebrachten Grundsätze als "grundlegende Leitsätze des Beamtenrechts, die für das Beamtentum der konstitutionellen Monarchie und der Weimarer Republik wesensbestimmend waren, die in dieser Zeit als für das Berufsbeamtentum konstitutiv andauernd galten und die nicht beseitigt werden könnten, ohne daß das Berufsbeamtentum an der Wurzel getroffen und damit vernichtet werden würde".⁴⁾

1) BVerfG E 8, 332 ff (343); 15, 167 ff (195 f); ständige Rechtsprechung.

2) Maunz-Dürig-Herzog, Grundgesetz, Rdn. 53 zu Art. 33 GG. Kritisch hierzu Thieme, Rechtsgutachten, in; Verfassungsrechtliche Grenzen einer Reform des öffentlichen Dienstrechts, Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Bd. 5, S. 322.

3) Maunz-Dürig-Herzog, Grundgesetz, Rdn. 55 zu Art. 33 GG.

4) V. Mangoldt-Klein, Das Bonnder Grundgesetz, Anm. VII 3b zu Art. 33 GG.

Thieme stellt zur Bestimmung der hergebrachten Grundsätze nicht allein auf die Weimarer Verfassung ab, sondern schließt die Entwicklung im 19. Jahrhundert und die Rechtssprechung des Reichsgerichts mit ein.¹⁾ Ule versteht unter den hergebrachten Grundsätzen diejenigen Rechtssätze, die von der Weimarer Verfassung ausdrücklich oder stillschweigend bestätigt wurden und die für das Wesen und den Bestand des Berufsbeamten von entscheidender Bedeutung sind.²⁾ Mayer vertritt die Ansicht, daß heute nicht mehr auf den Rechtsstand des Jahres 1933 als Normaljahr abgestellt werden dürfe, sondern daß auch die neueste Rechtsentwicklung mit einbezogen werden müsse. Für ihn sind "hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamtentums alle Strukturprinzipien dieser Institution, wie sie sich im 19. und 20. Jahrhundert entwickelt haben, soweit sie noch heute in Rechtsprechung und Lehre allgemein anerkannt sind, und die nicht hinweggedacht werden können, ohne daß ein essentieller Aspekt des bisherigen Beamtentums entfielen".³⁾

Als Ergebnis ist zunächst festzuhalten, daß das, was als hergebrachter Grundsatz gelten kann, im Schrifttum kontrovers ist. Vergleicht man die unterschiedlichen Auslegungsversuche, so ist dem von Mayer der Vorzug zu geben.

1) Thieme, Der öffentliche Dienst in der Verfassungsordnung des GG, S. 44.
So auch Wacke, Die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums, in:
Der Beamtenbund 1953, S. 166 ff.

2) Ule, Beamtenrecht, Rdn. 1 zu § 56 BRRG.

3) Mayer, Rechtsgutachten, in: Verfassungsrechtliche Grenzen einer Reform
des öffentlichen Dienstrechts, Studienkommission für die Reform des
öffentlichen Dienstrechts, Bd. 5, S. 602 ff, insbesondere s. S. 608 f,
614; ders., Die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums, in:
Standorte im Zeitstau, Festschrift für Arnold Gehlen zum 70. Geburtstag,
S. 227 ff.

Wenn Mayer das gesamte 19. Jahrhundert als traditionsbildenden Zeitraum einbezieht und nicht wie Maunz-Dürig-Herzog auf den 31. März 1873, den Zeitpunkt des Erlasses des Gesetzes betreffend die Rechtsverhältnisse der Reichsbeamten abstellt, dann entspricht das den tatsächlichen Gegebenheiten, denn die Entwicklung elementarer Grundsätze geht stets einer Kodifizierung derselben voraus. Was die Ausdehnung auf die Rechtsentwicklung nach 1945 anbelangt, so muß man sich vor Augen halten, daß das Grundgesetz bereits eine längere Lebensdauer erreicht hat als die Weimarer Verfassung; es gilt nunmehr schon über einen Zeitraum, der seiner Dauer nach wohl selbst als traditionsbildend angesehen werden muß. Der Verfassungsbezug des Art. 33 Abs. 5 GG auf die hergebrachten Grundsätze kann daher nicht als eine rein die Situation des Jahres 1949 konservierende Momentaufnahme gedeutet werden. Der Gesetzgeber hat vielmehr aus der Sicht seiner Zeit für seinen Gesetzgebungsakt auf die für ihn jeweils hergebrachten Grundsätze abzustellen d.h. wenn seit 1949 ein hergebrachter Grundsatz allgemein nicht mehr praktiziert wird oder modifiziert worden ist oder sich ein neuer Grundsatz gebildet hat, ist darauf Rücksicht zu nehmen. So ist z.B. die Beamtenbeihilfe, die sich als Rechtsanspruch erst seit 1945 entwickelt hat, inzwischen ein hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums geworden, was im übrigen der Bundesgerichtshof längst bejaht.¹⁾

Wie man Art. 33 Abs. 5 GG auch auslegt, stets bedarf es eines geschichtlichen Rückblicks, um die Charakteristika des Berufsbeamtentums in ihrer ganzen Tragweite erfassen zu können. Das Berufsbeamtentum der Bundesrepublik ist eine historisch gewachsene Institution, deren Ausformung mit der staats- und gesellschaftspolitischen Entwicklung Deutschlands einherging. Nur aus diesem geschichtlichen Zusammenhang heraus kann daher das heutige Berufsbeamtentum mit seinen besonderen Rechten und Pflichten verstanden und beurteilt werden.

3. Die geschichtliche Entwicklung des deutschen Berufsbeamtentums

3.1. Vorgeschichte

Von jeher bedienten sich die Gemeinwesen bestimmter Personen

1) BGH vom 8.5.1958, in: ZBR 1958, S. 246 f.

und Personengruppen zur Erfüllung der öffentlichen Aufgaben, seit eben "Völker, Stämme und Sippen das Stadium der Genarchien ohne Verwaltungsapparat überwunden"¹⁾ hatten.²⁾ In den germanischen Frühreichen oblagen ehrenamtliche Amtswaltungen den im Thing gewählten Grafen, die Wehramtsführung war Sache der Herzöge.³⁾

3.1.1. Das Lehenwesen

Unter den Merowingern und Karolingern (d.h. im Frühmittelalter) war der Dienstnehmer mit seinem Dienstgeber nur durch das Band der persönlichen Treue, der Vasallität⁴⁾, verbunden.⁵⁾ Die Vasallität wurde durch Vertrag begründet,⁶⁾ wobei sich beide Parteien gleichberechtigt gegenüberstanden. Der Vasall verpflichtete sich zu Dienstleistungen⁷⁾ und Gehorsam. Der Herr gewährte dem Vasall

1) Wolff, Verwaltungsrecht II, S. 436.

2) So ist Altägypten bereits im 12. Jahrhundert v.Chr. ein Beamtenstaat mit allen charakteristischen Zügen einer bürokratischen Verwaltung. Vgl. Wolf, Kulturgeschichte des alten Ägypten; Hintze, Der Beamtenstand, S. 16; Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, S. 695. Auch das chinesische Beamtentum blickte auf eine Geschichte von mehr als 2500 Jahren zurück, als es 1911 durch die chinesische Revolution abgeschafft wurde. Vgl. Eberhard, Chinas Geschichte; Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, S. 695 ff.

3) Scheerbarth, Beamtenrecht, S. 77; zur Frühzeit der Amtsverwaltung: Lotz, Geschichte des Deutschen Beamtentums, S. 1 ff.

4) Der Ursprung der Vasallität ist umstritten, vgl. Wyluda, Lehnrecht und Beamtentum. Früher nahm man an, daß sich die Vasallität aus dem germanischen Gefolgschaftswesen entwickelt hat, so Roth, Feudalität und Untertanenverband, S. 259 ff; Brunner-v. Schwerin, S. 363. Heute geht die herrschende Meinung davon aus, daß die Vasallität dem gallo-römischen Rechtskreis entstammt, so Mitteis, Lehnrecht und Staatsgewalt, S. 33 mit weiteren Nachweisen.

5) Nach Ehrenberg, Commendation und Huldigung nach fränkischem Recht, S. 115 ff ist die Treuepflicht kein Spezifikum des Beamtenverhältnisses, sondern das Verhältnis des Untertanen zum König, der sog. Untertanenverband beruhte von jeher auf dem Treueprinzip. Weshalb auch der erste Regierungsakt des Königs nach der Thronbesteigung darin bestand, daß er sich von allen Untertanen den Treueid leisten ließ. Im Laufe der Zeit wurde dann die Treuepflicht der Untertanen durch die Gehorsamspflicht verdrängt.

6) Mitteis, Lehnrecht und Staatsgewalt, S. 46, 79.

7) Den Vasallen oblag die Gerichtsbarkeit, einschließlich der Polizeigewalt, der Aufsicht über das Verkehrswesen und die Märkte, sowie die Finanzverwaltung. Außerdem waren sie Führer des militärischen Aufgebots ihres Bezirks.

als Gegenleistung Schutz und Unterhalt. Der Unterhalt wurde in Form des "Benefiziums"¹⁾ geleistet, das in der Regel in der Vergabe von Land, den sog. "mansi" bestand. Neben dem Lebensunterhalt schöpfte der Vasall aus dem Landbesitz auch die zur Ausführung seiner Verwaltungstätigkeit notwendigen finanziellen Mittel.

Persönliche Vasallität und dingliches Benefizium werden unter dem Begriff "Lehenswesen" zusammengefaßt.²⁾

Mit Errichtung der Lehensverhältnisse setzte eine Dezentralisierung der Verwaltung ein. Dies war zunächst unbedenklich, da die Vergabe der Benefizien und damit die Verleihung der öffentlichen Ämter widerrufen werden konnte. Erst im 7. und 8. Jahrhundert bildete sich eine mächtige Amtsaristokratie heraus, die es verstand, sich den lebenslänglichen Besitz des Lehens zu sichern und seine Erblichkeit herbeizuführen.³⁾ Karl dem Großen (768 - 814) gelang es dann noch einmal, die Lehensträger durch die Institution der Missi in Abhängigkeit zu bringen. Die Missi waren königliche Beamte, die im Lande umherreisten und die Verwaltungstätigkeit der Vasallen überwachten. In der Folgezeit gewann das dingliche Element des Lehens immer mehr an Bedeutung. 877 wurden die Benefizien durch das von Karl dem Kahlen erlassene Kapitular von Quierzy⁴⁾ grundsätzlich erblich. Die Vasallen sahen nunmehr das Lehen als Rechtsgrund für ihre Dienste an.⁵⁾ Das Amt wurde so zum Annex des Lehens und die Amtsbefugnisse verwandelten sich in patrimoniale Gewalten, die von den Inhabern kraft eigenen Rechts ausgeübt wurden. Die Amtsträger entzogen

1) Mitteis, Lehnrecht und Staatsgewalt, S. 107 ff.

2) Mitteis-Liebrich, Deutsche Rechtsgeschichte, S. 140.

3) Mitteis, Lehnrecht und Staatsgewalt, S. 46, 79.

4) Monumenta Germanica Historica Cap. II, S. 358 ff; Mitteis, Lehnrecht und Staatsgewalt, S. 168 ff.

5) Dies manifestierte sich auch durch die Tatsache, daß sich Vasallen durch den Verzicht auf das Lehen der geschuldeten Pflichten entledigten. Vgl. Mitteis-Liebrich, Deutsche Rechtsgeschichte, S. 141.

sich zunehmend der königlichen Autorität, was unter anderem schließlich zum Zerfall des Karolinger Reiches und zur Entstehung von Teilreichen führte. In diesen stiegen dann die höheren Amtsträger zum Fürstenstand auf.

3.1.2. Die Ministerialen

Im 13. Jahrhundert erfolgte der Wiederaufbau der staatlichen Institutionen in den einzelnen Teilreichen. Den Verfall der karolingischen Amtsträgerschaft vor Augen, machten die Fürsten die unfreien Ministerialen¹⁾ zu ihren Amtsträgern. Ursprünglich hatten die Ministerialen den Fürsten als Marschall, Kämmerer, Truchseß oder Schenk gedient.²⁾ Wie vormals die Vasallen wurden auch die Ministerialen mit einem Lehen, dem sog. Dienstlehen ausgestattet. Durch den Herrendienst gelangten sie zu Ehre und Ansehen, so daß bereits im 14. Jahrhundert der Unterschied zwischen freien Vasallen und unfreien Ministerialen entgültig verwischt war.

3.1.3. Die landesherrlichen und die landständischen Diener

Mit der Rezeption des römischen Rechts im 14. und 15. Jahrhundert kam ein neuer Typus des Amtsträgers auf.³⁾ Die Fürsten ernannten jetzt die in Italien geschulten Juristen zu landesherrlichen Dienern und betrauten sie mit der Verwaltung.

1) Schon die Herrschenden der Antike hatten ihre Beamten ursprünglich aus Sklaven und Hörigen rekrutiert, da diese Leibeigenen ihrer herrschaftlichen Gewalt vollkommen unterworfen waren. Hintze, Der Beamtenstand, S. 17; Kleinstück, Vom Wesen des deutschen Beamtentums, S. 17; Scharold-Wüst, Geschichte des Altertums.

2) Hintze, Der Beamtenstand, S. 22 ff; Wyluda, Lehnrecht und Beamtentum, S. 27 ff.

3) Motz, Die Stellung des Beamtentums in Staat und Volksgemeinschaft im Wandel der Auffassungen, S. 3 ff; Kleinstück, Vom Wesen des deutschen Beamtentums, S. 14 ff; Heyland, Deutsches Beamtenrecht, S. 4 ff; Hintze, Der Beamtenstand, S. 25 ff.

Da die Trennung von privatem und öffentlichem Recht noch nicht eingesetzt hatte,¹⁾ regelte sich das Dienstverhältnis nach den römisch-rechtlichen Vorschriften über die Dienstmiete.²⁾ Die Anstellung erfolgte durch Vertrag und war in der Regel zeitlich unbegrenzt. Für seine Dienste wurde der Amtsträger mit Naturalien³⁾ entlohnt.

Im Gegensatz zu den Vasallen verfügten die landesherrlichen Diener also nicht über eigene Arbeitsmittel, sondern verwirklichten die ihnen von ihrem Dienstherrn übertragenen Aufgaben mit dessen Mitteln. Die Bereitstellung der Finanzen gab dem Fürsten die Möglichkeit, seine Bediensteten besser zu überwachen und die Verwaltungstätigkeit unter Kontrolle zu halten⁴⁾. Kündigte ein Amtsträger sein Treueverhältnis auf, so konnte der Dienstherr die Mittel einem anderen zur Verfügung stellen, der dann die Amtstätigkeit in dessen Sinne wahrnahm. Von den landesherrlichen Dienern waren die lanständischen Diener zu unterscheiden. Sie waren die Amtsträger der Stände (Adel, Geistlichkeit und Städte) und unterstützten diese bei der Ausübung ihrer originären Rechte.⁵⁾

-
- 1) Der Landesherr galt noch als Privateigentümer seines Territoriums und die aus der Staatsgewalt fließenden Rechte, wie das Recht Steuern zu erheben, wurden als privatrechtliche Berechtigungen angesehen. Kleinstück, Vom Wesen des deutschen Beamtentums, S. 15; Heyland, Deutsches Beamtenrecht, S. 4.
 - 2) Neben der Anstellung gab es noch andere Formen der Ausübung landesherrlicher Rechte, nämlich die Verpachtung und Verpfändung von Ämtern. Ausführlich hierzu Helfritz, Grundzüge des Beamtenrechts, S. 15.
 - 3) Geldleistungen spielten damals noch eine untergeordnete Rolle. Als die Naturalleistungen später abgeschafft wurden, durften die Amtsträger Gebühren erheben und diese weitgehend behalten. Scheerbath, Beamtenrecht, S. 78.
 - 4) Köttgen, Das deutsche Berufsbeamtentum in der parlamentarischen Demokratie, S. 193; Thieme, Der öffentliche Dienst in der Verfassungsordnung des GG, S. 18.
 - 5) Originäre Rechte der Landstände waren das Steuerbewilligungsrecht, die niedere Gerichtsbarkeit und das Polizeiwesen. Heyland, Deutsches Beamtenrecht, S. 4; Kleinstück, Vom Wesen des deutschen Beamtentums, S. 14.

3.2. Die Staatsdiener im Absolutismus

Im 17. Jahrhundert veränderte sich mit der Überwindung der Macht der Stände und der Entstehung des absoluten Staates die rechtliche Stellung der Amtsträger erheblich. Dieser Wandel wird heute als die Geburtsstunde des modernen Beamtentums angesehen.¹⁾

Im Absolutismus repräsentierte der Landesherr den Staat.²⁾ Das privatrechtliche Dienstverhältnis wandelte sich zu einem öffentlich-rechtlichen Beamtenverhältnis,³⁾ das den Beamten mit seinem Landesherrn persönlich⁴⁾ verband. Die Anstellung erfolgte durch einseitigen Hoheitsakt des Landesherrn, ebenso die Entlassung.

1) Eingehend hierzu Avena, Der Amtsmann im 17. und 18. Jahrhundert. Kimminich, Deutsche Verfassungsgeschichte, S. 88, 120, 244ff; Lotz, Geschichte des Deutschen Beamtentums, S. 89 ff; Heyland, Deutsches Beamtenrecht, S. 5; Isaacsohn, Geschichte des Preußischen Beamtentums, 3. Bd., S. 201 f, 204 ff; Hintze, Der Beamtenstand, S. 28 ff; Scheerbarth, Beamtenrecht, S. 79; Wolf-Bachof, Verwaltungsrecht II, S. 463 f; Forsthoff, Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit, S. 51 f und viele andere.

2) Bodin, Liv. I. chap. IX, p. 124 kennzeichnet die Grundeinstellung der absoluten Herrscher treffend: Souveränität des Fürsten d.h. "der Fürst kennt neben dem unsterblichen Gott keinen außer sich selbst". Zitiert nach Motz, Die Stellung des Beamtentums in Staat und Volksgemeinschaft im Wandel der Auffassungen. S. 5.

3) In dieser Zeit wird der Begriff "Beamter" in Abgrenzung zum lehensrechtlichen "Amtmann" üblich. Wyluda, Lehnrecht und Beamtentum, S. 60.

4) Friedrich Wilhelm I. kennzeichnete in seinen Marginalien diese persönliche Verbindung folgendermaßen: "Man muß dem Herrn mit Leib und Leben, mit Hab und Gut, mit Ehr und Gewissen dienen und alles dransetzen, nur die Seligkeit nicht, die ist von Gott, aber alles andere, das muß mein sein". Zitiert nach Hintze, Der Beamtenstand, S. 33.

Der Beamte hatte weder einen Rechtsanspruch auf Gehalt,¹⁾ noch auf ein Verbleiben im Amt. Er war dem Wohlwollen seines Landesherrn schutzlos ausgeliefert.

In Preußen vollzog sich diese Entwicklung unter dem Großen Kurfürsten (1640 - 1688). Sein Nachfolger Friedrich Wilhelm I. (1713 - 1740) trug durch eine Reihe von Maßnahmen bereits zu einem Ausbau des Beamtenverhältnisses im Statussinn bei. Er führte Ausbildungs- und Prüfungsordnungen (z.B. eine Justizausbildungsordnung 1713) für die höheren Ämter²⁾ ein und bildete so eine fachlich qualifizierte Beamtenschaft heran, die den Anforderungen des Merkantilismus gewachsen war. Zugleich verstand er es, Adel, Heer und Zivilbeamtenschaft zu einer militärisch geführten Staatsbürokratie³⁾ zu vereinen und ihr die Fähigkeiten anzuerziehen, die später das preußische Beamtentum weit über die Grenzen seines Landes hinaus bekannt machte. Friedrich Wilhelm I. wird damit als der Begründer des modernen Berufsbeamtentums angesehen.

Eine umfassende Regelung zentraler Fragen des Beamtenrechts erfolgte jedoch erst im Preußischen Allgemeinen Landrecht vom 5. Februar 1794.⁴⁾

Der Beamte wurde dort als "Diener des Staates" bezeichnet und neben seine persönliche Bindung zum König⁵⁾ traten jetzt Pflichten, die er dem Staat gegenüber⁶⁾ zu erfüllen hatte. Diese doppelte Objektbezogenheit führte den Beamten aus der engen Abhängigkeit zum Landesherrn heraus und ließ die Forderung nach

1) Heyland, Deutsches Beamtenrecht, S. 5.

2) Die unteren Stellen besetzte er mit ehemaligen Soldaten, um diese zu versorgen.

3) Kleinstück, Vom Wesen des deutschen Beamtentums, S. 26.

4) ALR Teil II, Titel 10: "Von den Rechten und Pflichten der Diener des Staates." 1805 folgte dann in Bayern als weitere Kodifikation "Über die Dienstverhältnisse der Staatsdiener vorzüglich in Beziehung auf ihren Stand und Gehalt."

5) ALR Teil II, Titel 10, § 2: Sie (die Staatsdiener) sind, außer den allgemeinen Untertanenpflichten, dem Oberhaupte des Staates besondere Treue und Gehorsam schuldig."

6) ALR Teil II, Titel 10, § 1: "Militär und Civilbedienstete sind vorzüglich bestimmt, die Sicherheit, die gute Ordnung und den Wohlstand des Staats unterhalten und befördern zu helfen."

einer rechtlichen Absicherung seiner Selbständigkeit laut werden.¹⁾ Das Preußische Allgemeine Landrecht erkannte zwar den Grundsatz von der Unabsetzbarkeit des Beamten nicht an,²⁾ schützte ihn aber wenigstens vor willkürlicher Entlassung, indem es die Entlassung des Beamten von einem formellen Verfahren abhängig machte.³⁾ Weiter stellte das Preußische Allgemeine Landrecht nochmals klar, daß nur derjenige in das Beamtenverhältnis berufen werden durfte, der die für die Amtsausübung erforderliche Eignung besaß und sich in den vorgeschriebenen Prüfungen qualifiziert hatte.⁴⁾

3.3. Die Beamten in der konstitutionellen Monarchie

Beeinflußt vom Gebiet der französischen Revolution, forderte das gebildete Bürgertum⁵⁾ Anfang des 19. Jahrhunderts die Beschränkung der Macht der absoluten Herrscher. Ausgehend von der Idee der Volkssouveränität setzte sich die konstitutionelle

1) Köttgen, Das deutsche Berufsbeamtentum in der parlamentarischen Demokratie, S. 16; Heyland, Deutsches Beamtenrecht, S. 26; Gerber, Vom Begriff und Wesen des Beamtentums, in: AÖR N.F. 18, S. 1 ff.

2) Die von Suarez im Entwurf zum ALR vorgesehene Bestimmung, daß kein Zivilbeamter ohne Urteil mit Recht seines Amtes enthoben werden dürfe, wurde von Friedrich Wilhelm II. durch persönliche Ordre beseitigt, da er dies als zu starke Einschränkung seiner Befugnisse empfand. Bruns, Das Prinzip verfassungsrechtlicher Sicherung der Beamtenrechte, S. 21.

3) Richter konnten gegen ihren Willen nur durch Spruch der vorgesetzten Instanz, Verwaltungsbeamte nicht durch einseitige Verfügung des Departmentchefs, sondern nur nach vorheriger Anhörung durch einen mit Stimmenmehrheit gefaßten Beschluß des Staatsrats abgesetzt werden (ALR Teil II, Titel 10, §§ 98-101). Heyland, Deutsches Beamtenrecht, S. 6; eingehend Wunder, Die Entstehung des modernen Staates im frühen 19. Jahrhundert, in: Leviathan 1974, S. 473 f.

4) ALR Teil II, Titel 10, §§ 70, 71

5) Als prominente Vertreter der konstitutionellen Bewegung seien hier die beiden Hochschullehrer Karl von Rotteck und Karl Theodor Welcker genannt. Vgl. insbesondere v. Rotteck-Welcker, Das Staats-Lexikon, 4. Bd., Art. Constitution, Constitutionelles System, S. 94 ff, über die Grundsätze des Konstitutionalismus.

Bewegung für die Mitwirkung einer demokratisch legitimierten Volksvertretung bei der Gesetzgebung ein. Zudem wurde der Ruf nach einer Sicherung der bürgerlichen Freiheiten laut.¹⁾ Grundrechte sollten willkürliche Eingriffe der Obrigkeit in Freiheit und Eigentum des Bürgers verhindern und ihm einen "staatsfreien" Bereich garantieren. Weiter sollte die monarchische Exekutive an Gesetze gebunden werden (Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, Vorbehalt und Vorrang des Gesetzes, Rechtsschutz durch unabhängige Gerichte).²⁾

Dem Konstitutionalismus wurden jedoch durch die Verfassung des Deutschen Bundes von vornherein Grenzen gesetzt; Art. 13 der Deutschen Bundesakte von 1815 verhiess zwar eine "landständische Verfassung"³⁾, aber Art. 57 der Wiener Schlußakte von 1920 führte dann dazu aus: "Da der Deutsche Bund, mit Ausnahme der freien Städte, aus souverainen Fürsten besteht, so muß dem hierdurch gegebenen Grundbegriffe zufolge die gesamte Staats-Gewalt in dem Oberhaupte des Staates vereinigt bleiben und der Souverain kann durch die landständische Verfassung nur in der Ausübung bestimmter Rechte an die Mitwirkung der Stände gebunden werden".⁴⁾ Der dualistische Ständestaat hatte sich jedoch überlebt und auch die Wiener Schlußakte konnte ihm nicht zu einer Renaissance verhelfen.⁵⁾ Und so entstanden in den einzelnen Bundesstaaten nach und nach konstitutionell beschränkte Monarchien.⁶⁾ Preußen führte diese Staatsform durch die Verfassung

1) Smend, Bürger und Bourgeois im deutschen Staatsrecht, in: Staatsrechtliche Abhandlung und andere Aufsätze, S. 312 ff.

2) Schmitt, Verfassungsrechtliche Aufsätze aus den Jahren 1924-1954, S. 124 ff; Jesch, Gesetz und Verwaltung - Eine Problemstudie zum Wandel des Gesetzmäßigkeitsprinzips; Imboden, Das Gesetz als Garantie rechtsstaatlicher Verwaltung, S. 18 ff.

3) Huber, Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte, Bd. 1, S. 75.

4) Huber, Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte, Bd. 1, S. 88.

5) Mitteis-Lieberich, Deutsche Rechtsgeschichte, S. 281 f.

6) Nur Mecklenburg behielt bis 1918 seine landständische Verfassung.

vom 31. Januar 1850 ein. Es konstituierte ein Parlament und beteiligte das Volk - wenn auch in geringem Maße und wegen des Drei-Klassen-Wahlrechts¹⁾ höchst unterschiedlich - an der Ausübung der Staatsgewalt. Art. 4 der Verfassung beseitigte die Standesvorrechte und bestimmte, daß alle Preußen vor dem Gesetz gleich seien. Dementsprechend wurde auch der Zugang zu den öffentlichen Ämtern jetzt ausschließlich von der persönlichen Befähigung abhängig gemacht, so daß auch Angehörige der bürgerlichen Schicht Eingang in höhere und höchste Staatsämter fanden. Die Institution des Berufsbeamten war als Teil der allein dem König zustehenden vollziehenden Gewalt²⁾ ausschließlich dem König zugeordnet. So leisteten die Beamten ihren Treueid nicht dem Staat, mit dem sie ein öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis verband, sondern dem Monarchen.³⁾ Ihm waren sie zu Gehorsam verpflichtet und im Falle eines Konfliktes hatte die Treue gegenüber dem König der Treue gegenüber der Verfassung vorzugehen.⁴⁾ Die enge Verbundenheit mit dem Monarchen wirkte sich auf die soziale Stellung der Beamtenschaft aus. Die Beamten stiegen ungeachtet ihrer sozialen Herkunft gesellschaftlich auf und bildeten jetzt zusammen mit den Offizieren die staatstragende Schicht.⁵⁾

1) Das Drei-Klassenwahlrecht stellte auf die Steuerleistung ab und sicherte so dem Besitzbürgertum ein bestimmendes Übergewicht im preußischen Landtag. Vgl. Kimminich, Deutsche Verfassungsgeschichte, S. 366.

2) Art. 45 Verfassung.

3) "Für den Untertanen mag eine neue Dynastie legitim werden, für den Beamten wird sie es nie. Beim Volk mag eine Staatsumwälzung gegen des Königs Willen Anerkennung finden, beim Beamten auf keinen Fall." So Everling, Der preußische Beamteneid, S. 42. Vgl. auch das Urteil des ProVG vom 24.9.1909, E 55, 467 ff, 473 f.

4) Everling, Der preußische Beamteneid, S. 42. Anders für die Reichsbeamten, Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. III, S. 1014 f.

5) Scheerbarth, Beamtenrecht, S. 80; Wunder, Die Entstehung des modernen Staates und des Berufsbeamtentums in Deutschland im frühen 19. Jahrhundert, in: Leviathan 1974, S. 472 f; Fleiner, Deutschlands Verfassungswandlungen, in: Ausgewählte Reden und Schriften, S. 402.

Die beamtenrechtlichen Regelungen unterstützten diese Absonderung der Beamten-schaft von den übrigen Staatsbürgern, indem sie ein System von Privilegien und Sanktionen für die Beamten errichteten. Die konstitutionelle Monarchie wollte sich auf diese Weise eine treu ergebene Beamtenschaft heranziehen, die einmal die eigentlichen Verwaltungsaufgaben in ihrem Sinne wahrnehmen sollte und die sie zum andern als Waffe in der Auseinandersetzung mit ihren innenpolitischen Gegnern benutzen konnte.

Die finanzielle Privilegierung von Beamten bestand darin, daß die Beamtenschaft gegen alle Wechselfälle des Lebens gesetzlich abgesichert wurde, denen die übrigen Staatsbürger schutzlos ausgeliefert waren. Die Beamten erhielten einen im Rechtsweg verfolgbaren Anspruch¹⁾ auf Gehalt, Ruhegeld²⁾ und Hinterbliebenen-fürsorge.³⁾ Außerdem wurden sie vor ungerechtfertigter Entlassung und willkür-licher Maßregelung geschützt.⁴⁾ Darüberhinaus unterlagen die Beamten einem vom allgemeinen Strafrecht unabhängigen Disziplinarrecht.⁵⁾ Dieses Disziplinarrecht war Standesrecht. Es beschränkte sich daher nicht auf den dienstlichen Bereich, sondern konnte auch außerdienstliches Verhalten mit Sanktionen belegen, wenn dieses für standeswidrig gehalten wurde. Die Disziplinalgesetze ermöglichten es, auch einen Beamten, der sich einer feindseligen Parteinahme gegen die Regierung schuldig machte, in den Ruhestand zu versetzen und zwar ohne daß ein Verfahren oder die Angabe von Versetzungsgründen notwendig gewesen wäre.⁶⁾ Betroffen waren

1) Das preußische Gesetz vom 24.5.1861 (GS. S. 241) erklärte für die vermögens-rechtlichen Ansprüche der Beamten aus ihrem Dienstverhältnis den Rechtsweg für zulässig.

2) Pensionsgesetz vom 27.3.1872 (Gs. S. 286).

3) Gesetz betreffend die Fürsorge für Witwen und Waisen der unmittelbaren Staatsbeamten vom 20.5.1818 (GS S. 298).

4) Gesetz betreffend die Dienstvergehen der Richter vom 7.5.1851 (GS. S. 218) und das Gesetz betreffend die Dienstvergehen der nichtrichterlichen Beamten und die Versetzung derselben auf eine andere Stelle vom 21.7.1852 (GS. S. 465).

5) Eingehend Wunder, Die Entstehung des modernen Staates und des Beamtentums im frühen 19. Jahrhundert, in: Leviathan 1974, S. 473 f. Vgl. außerdem Fn. 4.

6) Ausführlich hierzu Kugele, Der politische Beamte, S. 20 f; Ule, Beamten-recht, S. 294; Hartung, Studien zur Geschichte der preußischen Verwaltung, S. 253.

hiervon jedoch nur bestimmte, in Schlüsselpositionen tätige Beamte.¹⁾ Mit dieser disziplinarrechtlichen Regelung war die Institution des politischen Beamten geboren.²⁾

Außerdem war durch die völlige Trennung von Straf- und Disziplinarrecht der Beamte nun stets einer Doppelbestrafung ausgesetzt; für ihn galt der römische Rechtsgrundsatz "ne bis in idem" nicht mehr. Die besondere Treuepflicht des Beamten wirkte sich darüberhinaus auf seine staatsbürgerlichen Rechte aus. So gab zwar Art. 27 der Verfassung jedem Preußen das Recht, seine Gedanken durch Wort, Schrift, Druck und bildliche Darstellung frei zu äußern. Für die Beamten war die Verfassungsbestimmung aber praktisch außer Kraft gesetzt. Sie hatten in erster Linie ihrem Monarchen treu zu dienen und daher alles zu unterlassen, was gegen die Regierung gerichtet war. Dies galt auch für die Wahlen und parlamentarischen Abstimmungen. Die Beamten waren hinsichtlich des aktiven und passiven Wahlrechts den übrigen Staatsbürgern gleichgestellt. Sie konnten sich zu Abgeordneten wählen lassen, wurden jedoch - völlig unabhängig von ihrer Parteizugehörigkeit - für verpflichtet erachtet, jederzeit im Sinne der Regierung zu votieren.³⁾

An dieser Auffassung änderte auch die Reichsverfassung von 1871 nichts.⁴⁾ So ließ es sich weiterhin mit der politischen Treuepflicht des Beamten nicht vereinbaren, daß er oppositionellen Parteien, insbesondere den Sozialdemokraten nahestand.

1) Unterstaatssekretäre, Ministerialdirektoren, Oberpräsidenten, Präsidenten und Vizepräsidenten der Regierungskollegien, Vorsteher der königlichen Polizeibehörden, Landräte, Staatsanwälte, Beamte des diplomatischen Chors und Militärintendanten, Hartung, Studien zur Geschichte der preußischen Verwaltung, S. 253.

2) Vgl. Kugele, Der politische Beamte, S. 20 f.

3) Vgl. bei Brandt, Die politische Treuepflicht, die auf S. 64 f, 66, 67 wiedergegebenen Dokumente.

4) So verlangte z.B. Wilhelm I. 1862 in einem Erlaß von den Beamten sich "jeder Agitation gegen meine Regierung auch bei den Wahlen" zu enthalten. Abgedruckt bei: Brandt, die politische Treuepflicht, S. 81 f.

Bis 1914 galt uneingeschränkt der Grundsatz, daß ein Sozialdemokrat "Reichsfeind" sei und deshalb nicht Beamter werden könne. Das Gesetz gegen die gemeingefährlichen Bestrebungen der Sozialdemokratie¹⁾ schuf 1878 die Grundlage für repressive Maßnahmen auch gegen Beamte, die lediglich mit den Zielen der Sozialdemokraten sympathisierten.²⁾ Selbst nach der Aufhebung des Sozialistengesetzes im Jahre 1890 stellte für die Beamten nicht erst die Mitgliedschaft in der Sozialdemokratischen Partei, sondern schon das Bekenntnis zu sozialdemokratischen Anschauungen eine Verletzung ihrer Dienstpflicht dar.³⁾ Das "Dogma von der Unvereinbarkeit von Beamteneigenschaft und sozialdemokratischer Gesinnung"⁴⁾ wurde dann erst während des 1. Weltkrieges durchbrochen.⁵⁾

In der konstitutionell beschränkten Monarchie wurde vor allem die systemerhaltende Funktion der Beamteneigenschaft betont. So war es das Ziel aller beamtenrechtlichen Regelungen, der Regierung eine gesinnungstreue Anhängerschaft zu sichern und die exekutive Machtposition zu stärken. Durch die Erstreckung des Beamtenstatus auf Hochschullehrer und Lehrer an Gymnasien und Volksschulen,⁶⁾ wurde auch die Erziehung und Bildung der Jugend der staatlichen Kontrolle unterstellt.⁷⁾

1) RGBI. 1878 S. 351.

2) Bismarck legte sogar dem Staatsministerium die Frage, ob es nicht richtig sei, denjenigen Beamten, die sich als Sozialdemokraten zu erkennen geben würden, die politischen Bürgerrechte zu entziehen vgl. Rejewski, Die Pflicht zur politischen Treue im preußischen Beamtenrecht, S. 101; Laubinger, Die Treuepflicht des Beamten im Wandel der Zeiten, in: Öffentlicher Dienst, Festschrift für Carl Hermann Ule zum 70. Geburtstag, S. 97 mit Anm. 33.

3) Bekannt geworden ist das Vorgehen gegen den sozialdemokratischen Physiker Arons. Um seine Entlassung von der Universität zu ermöglichen, wurde sogar ein Gesetz (vgl. die Gesetzsammlung für die Königlichen Preußischen Staaten 1898, S. 125-127) erlassen, das Privatdozenten der letztinstanzlichen Disziplinarzuständigkeit des Staatsministeriums unterwarf (sog. Lex Arons).

4) Rejewski, Die Pflicht zur politischen Treue im preußischen Beamtenrecht, S. 143.

5) Vgl. Die Verfügung des Staatsministeriums betreffend die politische Betätigung der Beamten vom 21.10.1918. Abgedruckt in: Brand, Die politische Treuepflicht, S. 87.

6) Art. 23 der preußischen Verfassung vom 31.1.1850.

7) 1911 befürwortete der Historiker Otto Hintze sogar öffentlich eine Verbeamtung der Arbeiter, um sie den staatsfeindlichen Einflüssen der Gewerkschaften und Sozialdemokraten entziehen zu können. Mitgeteilt in Wunder, Die Entstehung des modernen Staates und des Berufsbeamtentums in Deutschland im frühen 19. Jahrhundert, in: Leviathan 1974, S. 475.

Die zunehmende Industrialisierung und fortschreitende Technisierung in der 2. Hälfte des 19. Jahrhunderts brachte eine Ausweitung der staatlichen Aufgaben mit sich. Es kam zur Gründung der staatlichen Post- und Eisenbahnverwaltung und zur Errichtung kommunaler Versorgungs- und Verkehrsbetriebe. Diese Wirtschaftsunternehmen konnten nicht allein mit dem herkömmlichen Beamtenstab betrieben werden, und so wurden Arbeiter und Angestellte in den öffentlichen Dienst aufgenommen. Begünstigt wurde die Zweiteilung des öffentlichen Dienstes - in Beamte einerseits und Arbeiter und Angestellte andererseits - dann noch durch die Zwangswirtschaft des 1. Weltkrieges.¹⁾

3.4. Die Beamten in der Weimarer Republik

Als sich 1918 im Deutschen Reich und in seinen Ländern der Übergang von der Monarchie²⁾ zur Republik vollzog, wurde das Beamtentum plötzlich in den Strudel der Revolution hineingerissen und in seiner Existenz in Frage gestellt.³⁾

-
- 1) Die Übernahme war ursprünglich oft nur als für die Kriegszeit gedacht, es wurden deshalb Angestellte aufgenommen, die jederzeit kündbar waren. Später erwiesen sich jedoch die übernommenen Funktionen als dauerhaft und so verblieben die Angestellten im öffentlichen Dienst. Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 1. Bd., S. 24.
 - 2) Lediglich Lübeck, Bremen und Hamburg hatten unter der Reichsverfassung von 1871 kein monarchisches Staatsoberhaupt.
 - 3) Vgl. Morsey, Zur Beamtenpolitik des Reiches von Bismarck bis Brüning, in: Demokratie und Verwaltung, S. 101 ff; Fenske, Monarchisches Beamtentum und demokratischer Staat, in: Demokratie und Verwaltung, S. 117 ff; ders., Beamtenpolitik in der Weimarer Republik, in: Verwaltungsarchiv 1972, S. 117 ff; Mommsen, Die Stellung der Beamtenschaft in Reich, Ländern und Gemeinden in der Ära Brüning, in: Vierteljahresschrift für Zeitgeschichte 1973, S. 151 ff. Für Bayern: Kohnner, Beamtenschaft und Revolution, in: Bayern im Umbruch, S. 201 ff.

Unmittelbar nachdem die Monarchen abgedankt hatten, wurden die Beamten von den neuen Machthabern¹⁾ gebeten, ihre Arbeit fortzusetzen, um einen totalen Zusammenbruch des Reiches zu verhindern und bei der Lösung existentieller Aufgaben wie der Ernährung, der Demobilisierung, der Umstellung der Kriegswirtschaft, der Arbeitsbeschaffung für Kriegsheimkehrer mitzuwirken. Die Beamtenschaft fühlte sich jedoch weiterhin der Monarchie verpflichtet und zögerte, sich der republikanischen Regierung zur Verfügung zu stellen.²⁾ In Preußen entband daraufhin Wilhelm II. am 29. November 1918 die Beamten formell ihres Treueides und forderte sie zur Weiterarbeit im Dienste des Volkes auf.

Die Diskussion, ob das überkommene Berufsbeamtentum in der Republik beibehalten werden sollte, flammte dann 1919 bei den Verhandlungen der Deutschen Nationalversammlung auf. Für die Unabhängigen Sozialdemokraten waren Berufsbeamtentum und Monarchie untrennbar verbunden; sie wollten deshalb die Berufsbeamten durch Wahlbeamte ersetzen.³⁾ Die Mehrheitssozialdemokraten hatten sich dagegen vom

- 1) So der Aufruf des Reichskanzlers Ebert an alle Behörden und Beamten vom 9. November 1918: "An alle Behörden und Beamten! Die neue Regierung hat die Führung der Geschäfte übernommen, um das deutsche Volk vor Bürgerkrieg und Hungersnot zu bewahren und seine berechtigten Forderungen auf Selbstbestimmung durchzusetzen. Diese Aufgabe kann sie nur erfüllen, wenn alle Behörden und Beamten in Stadt und Land ihr hilfreiche Hand leisten. Ich weiß, daß es vielen schwer werden wird mit den neuen Männern zu arbeiten, die das Reich zu leiten übernommen haben, aber ich appelliere an ihre Liebe zu unserem Volk. Ein Versagen der Organisation in dieser schweren Stunde würde Deutschland der Anarchie und dem schrecklichsten Ende ausliefern. Helft also mit mir dem Vaterlande durch furchtlose und unverdrossene Weiterarbeit, ein jeder auf seinem Posten, bis die Stunde der Ablösung gekommen ist."
- Aus: Brandt, Die politische Treuepflicht, S. 94.
- 2) Die sechs großen Beamtenverbände versicherten in einer Entschließung vom 14. November 1918, daß sich ihre Mitglieder im Dienste des Gemeinwohls der neuen Regierung zur Verfügung stellen würden, erwarteten aber als Gegenleistung die Gewährung aller bisher gesetzlich und vertraglich zugesicherten Rechte der Beamten. Vgl. Deutscher Beamtenbund zur 50. Wiederkehr des Gründungstages am 4.12.1918, S. II 10f.
- 3) Verhandlungen der Deutschen Nationalversammlung, Stenographische Berichte, Bd. 328, S. 1643.

Erfurter Programm¹⁾ gelöst und sprachen sich jetzt zusammen mit den bürgerlichen Parteien für eine Aufrechterhaltung des herkömmlichen Berufsbeamtentums aus.²⁾ Ein Grund für den Gesinnungswandel der Mehrheitssozialisten lag in der Furcht, daß die Abschaffung des Beamtentums und der damit verbundene Stillstand der Verwaltung ein allgemeines Chaos bewirken und den Fortbestand der Republik gefährden könnte. So fiel die Entscheidung zugunsten des Berufsbeamtentums aus.

Die Weimarer Reichsverfassung³⁾ gewährleistete in den Art. 128 - 131 die Institution⁴⁾ des Beamtentums und erklärte die "wohlerworbenen Rechte" der Beamten für unverletztlich. Sie garantierte dem Beamten im Regelfall Anstellung auf Lebenszeit und eröffnete den Rechtsweg für seine vermögensrechtlichen Ansprüche. Sie bestimmte, daß Disziplinarentscheidungen überprüfbar seien, gab dem Beamten das Recht, sich zu Beurteilungen zu äußern und sah Beamtenvertretungen vor. Außerdem wurde dem Beamten die Freiheit seiner politischen Gesinnung sowie die Vereinigungsfreiheit zuerkannt. Zweifelhaft war, welche Rechte im einzelnen von der Garantie der "wohlerworbenen Rechte" erfaßt wurden. Die Beamtenschaft hatte 1919 Garantien für alle Rechte angestrebt,⁵⁾ Lehre und Rechtsprechung sahen dagegen in Art. 129 Abs. 1 Satz 3 WRV eine Schutzzvorschrift für subjektive-öffentliche Beamtenrechte, "auf die der Beamte

1) 1891 hatte die Sozialdemokratische Partei Deutschlands in ihrem Erfurter Programm folgende Forderungen erhoben: Wahl der Behörden durch das Volk, Verantwortlichkeit und Haftbarkeit derselben, Rechtsprechung durch vom Volk gewählte Richter. Mommsen, Deutsche Parteiprogramme, S. 351 f.

2) Verhandlungen der Deutschen Nationalversammlung, Stenographische Berichte Bd. 328, S. 1631 f.

3) Vom 11. August 1919, RGB1. I S. 1383.

4) Vor der WRV wurde das Beamtentum bereits in § 24 der Badischen Verfassung vom 22.8.1818 und in § 56 der Kurhessischen Verfassung vom 5.1.1831 institutionell anerkannt. Vgl. Huber, Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 157, 201.

5) Daniels, Die wohlerworbenen Rechte der Beamten in Theorie und Praxis, S. 24, 164 f.

einen klagbaren Anspruch hat".¹⁾ Nach h.M. schützte Art. 129 Abs. 1 Satz 3 WRV nicht nur den Besitzstand der bei Inkrafttreten der Weimarer Reichsverfassung begründeten Beamtenverhältnisse, sondern auch die in der Folgezeit entstandenen und entstehenden Beamtenverhältnisse.²⁾ Obwohl die Weimarer Reichsverfassung in der Beamtenfrage einen konservativen, vom Wandel der Staatsverfassung unberührten Standpunkt einnahm,³⁾ sah sich ein Teil der Beamtenschaft außerstande, den gemäß Art. 176 WRV vorgeschriebenen Verfassungseid zu leisten. Trotz der Entpflichtung durch die Monarchen fühlten sich diese Beamten weiterhin an den früher geleisteten personalen Treueid gebunden und suchten deshalb um ihre Versetzung in den Ruhestand nach.⁴⁾ Hieran zeigt sich, daß der Verlust des persönlichen Dienstherrn für den Inhalt des Beamtenverhältnisses von tiefgreifender Bedeutung war.

In der Folgezeit versuchte man die monarchisch gesinnte Beamtenschaft demokratisch zu durchsetzen. Da mit der Institution des politischen Beamten bereits ein Instrument geschaffen war, mit dessen Hilfe politisch mißliebige Beamte aus dem öffentlichen Dienst entfernt werden konnten, erweiterte die Regierung ledig-

-
- 1) Helfritz, Die Entwicklung des öffentlichen Rechts in Preußen seit Inkrafttreten der neuen Verfassung, in: JÖR Bd. 14 (1926), S. 258 f; Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919, Anm. 3 zu Art. 129; Daniels, Die wohlverworbenen Rechte der Beamten in Theorie und Praxis, S. 15, 37 f; StGH RGZ 137, Anhang 17-46 (29); RG HRR 1933, Nr. 1219 und 1220.
 - 2) Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919, S. 129; Brand, Das Beamtenrecht, S. 125 f.
 - 3) Vgl. Köttgen, Das deutsche Berufsbeamtentum und die parlamentarische Demokratie, S. 57, der feststellte, daß die Änderung der Staatsform in rechtlicher Beziehung im wesentlichen keinen direkten Einfluß gehabt hatte.
 - 4) Staatlicherseits wurde dieses Problem so gelöst: Beamte, die "infolge der Umgestaltung des Staatswesens" ihre Versetzung in den Ruhestand nachsuchten, waren nach § 13 der preußischen Verordnung vom 26.2.1919 (GS. S. 33) in den Ruhestand zu versetzen. Vgl. ferner das Reichsgesetz betr. die Pensionierung von Reichsbeamten infolge der Umgestaltung des Staatswesens vom 12.9.1919 (RGBl. I S. 1654).

lich den Kreis des politischen Beamten¹⁾. Zudem wurden bei der Vergabe von Staatsstellen Angehörige bisher unterrepräsentierter Bevölkerungsgruppen, vor allem Katholiken und Sozialdemokraten, bevorzugt.²⁾ Die konservativen Beamten sahen sich durch die neue Personalpolitik der Regierung um die besten Beförderungsmöglichkeiten gebracht und empfanden die Demokratisierung als Politisierung. Sie verurteilten diese Entwicklung und forderten parteipolitische Neutralität der Beamtenschaft.³⁾ Neben der Personalpolitik verbitterte die Beamten jedoch vor allem die Besoldungspolitik. Kriegsfolgenlasten, Inflation und Weltwirtschaftskrise veranlaßte die Regierung immer wieder, in die wohlverwobenen Vermögensrechte der Beamten einzugreifen.⁴⁾ So mußten die Beamten in dieser Zeit zahlreiche besoldungsrechtliche Nachteile, insbesondere auch Gehaltskürzungen, hinnehmen. Anfangs standen sie diesen Maßnahmen noch wohlwollend gegenüber und akzeptierten sie als "befristeten Beitrag des Berufsbeamtentums zur Gesundung des deutschen Staates"⁵⁾ Als sich das Notopfer aber zu einem systematischen Gehaltsabbau ausweitete, fühlte sich die Beamtenschaft vom republikanischen Staat entgültig in Stich gelassen und betrachtete sich als Opfer einer Politik des geringsten Wider-

-
- 1) Nach dem Reichsbeamtengesetz über die Pflichten der Beamten zum Schutze der Republik vom 21.7.1922 (RGBl. I S. 590) gehörten jetzt alle Beamten ab der Besoldungsstufe A 13 (heutiger Einteilung) zum Personenkreis der politischen Beamten. Bis auf Bayern und Baden Württemberg (vgl. Bayer. Beamtengesetz vom 16.8.1908, GVBl. S. 581; Württ. Beamtengesetz vom 21.1.1929, Reg.Bl. S. 7) folgten auch die Länder dieser reichsrechtlichen Regelung. Vgl. Goldberg, Die politischen Beamten im deutschen Recht, insbesondere im Reich, in Preußen und in Sachsen, S. 29 ff.
 - 2) Fenske, Monarchisches Beamtentum und demokratischer Staat, in: Demokratie und Verwaltung, S. 119 f.
 - 3) Wiese, Der Staatsdienst in der Bundesrepublik Deutschland, S. 22 f.
 - 4) z.B. das Gesetz zur Sicherung einer einheitlichen Beamtenbesoldung (sog. Sperrgesetz) vom 21.10.1920 (RGBl. I S. 2147); das Gesetz über die vorübergehende Abschaffung der vierteljährlichen Vorauszahlung der Beamtengehälter vom 23.9.1923 (RGBl. I S. 915); die Verordnung zur Herabminderung der Personalausgaben des Reichs vom 27.10.1923 (RGBl. I S. 999) und die Ermächtigungsgesetze vom 13.10.1923 (RGBl. I S. 947) und vom 8.12.1923 (RGBl. I S. 1179), sowie die Notverordnungen ab 1930 Vgl. Bruns, Das Prinzip verfassungsrechtlicher Sicherung der Beamtenrechte, S. 70.
 - 5) Lassar, Die Dezemberverordnungen, in: RuPrVerwBl. 1931, S. 26.

standes. Die Beamten tendierten immer mehr zu den Rechtsparteien und bereits 1930 waren sie in der NSDAP klar überrepräsentiert.¹⁾

Das Gesetz über die Pflichten der Beamten zum Schutze der Republik vom 21. Juli 1922²⁾ verpflichtete zwar die Beamten in ihrer amtlichen Tätigkeit für die republikanische Staatsgewalt einzutreten und alles zu unterlassen, was mit ihren Pflichten als Beamte der Republik unvereinbar war; es hatte jedoch keinen Einfluß auf die politische Einstellung der Beamten. Diese blieb monarchisch-konservativ.³⁾ Der Weimarer Republik gelang es damit bis zu ihrem Zusammenbruch nicht, das Beamtentum in die neue Staatsform zu integrieren.

3.5. Die Beamten im Nationalsozialismus

Das Beamtentum hatte sich noch nicht von den Erschütterungen des Jahres 1918 erholt, als es durch die nationalsozialistische Machtergreifung in eine noch schwerere Krise gestürzt wurde. Das Gesetz zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums vom 7. April 1933⁴⁾ beseitigte die wohlerworbenen Rechte der Beamten⁵⁾ und leitete die konsequente Ausrichtung des Beamtentums auf den Führer und die NSDAP ein. Beamte, die nach dem 9. November 1918 in das Beamtenverhältnis aufgenommen worden waren, sowie NS-politisch unzuverlässige Beamte konnten entlassen⁶⁾ und nicht arische Beamte in den Ruhestand versetzt werden.⁷⁾ Bei Neueinstellungen und Beförderungen waren die Behörden verpflichtet, bewährte Kämpfer der NS-Bewegung - wie SA -, SS-Leute, alte

1) Mommsen, Beamtentum im Dritten Reich, S. 21.

2) RGBl. I S. 590.

3) Vgl. auch Bracher, Die Auflösung der Weimarer Republik, S. 183.

4) RGBl. I S. 175.

5) Höhn, Das subjektive öffentliche Recht und der neue Staat in: Deutsche Rechtswissenschaft 1936, S. 49 ff; Maunz, Das Ende des subjektiven öffentlichen Rechts, in: ZStW 1935, S. 71 ff; Daniels, Das deutsche Beamtengesetz, S. 125 f.

6) §§ 2 Abs. 1, 4 Abs. 1.

7) § 3 Abs. 1.

Parteigenossen, Angehörige des "Stahlhelms" - zu bevorzugen.¹⁾ Wer der NSDAP nicht angehörte, hatte damit so gut wie keine Chance, in das Beamtenverhältnis aufgenommen zu werden. Trat ein Beamter aus der Partei aus, so ließ dies vermuten, daß ihm "die innige Verbundenheit mit dem nationalsozialistischen Staat oder daß ihm jedenfalls der erforderliche Opfersinn fehlt", ²⁾ was Zurückstellung oder Ausschluß von Beförderungen und Entlassung zur Folge haben konnte.³⁾

Auch das beamtenrechtliche Treueverhältnis wurde grundlegend umgestaltet und dem nationalsozialistischen Führerprinzip angepaßt. Nach § 3 des Gesetzes über die Vereidigung der Beamten und der Soldaten der Wehrmacht vom 20. August 1934⁴⁾ hatten die Beamten - auch die bereits im öffentlichen Dienst tätigen - zu schwören, "dem Führer des Deutschen Reiches, Adolf Hitler, treu und gehorsam zu sein". Dementsprechend verlangte auch die Präambel des Deutschen Beamtengesetzes vom 26. Januar 1937⁵⁾ ein "von nationalsozialistischer Weltanschauung durchdrungenes Beamtentum, das dem Führer des Deutschen Reiches und Volkes, Adolf Hitler, in Treue verbunden" zu sein hatte, und § 1 DBG sah in den Beamten die "Vollstrecker des Willens des von der NSDAP getragenen Staates".⁶⁾ Nach § 3 DBG hatten die Beamten dem Führer sogar die "Treue bis zum Tode zu halten".

1) Erlaß des Reichsverkehrsministers vom 12.8.1933 (RverkBl. S. 91), Rundschreiben des Reichsministers des Innern vom 20.3.1934 (DJ 1935, S. 1254), sowie § 2 der Verordnung über die Vorbildung und die Laufbahnen der deutschen Beamten vom 28.2.1939 (RGBl. I S. 371).

2) Erlaß des Innenministers vom 27.2.1936 (DJ. S. 350).

3) Eingehend zur parteipolitisch bestimmten Verwaltungspraxis, insbesondere zur bevorzugten Behandlung nationalsozialistischer Beamter Mommsen, Beamtenrecht im Dritten Reich, S. 166 ff.

4) RGBl. I S. 785.

5) RGBl. I S. 39.

6) Diese Formulierung war auf Betreiben des Stellvertreters des Führers ins DBG eingefügt worden. Vgl. Mommsen, Beamtentum im Dritten Reich, S. 95 und 35 f.

Die völlige Loslösung von den überkommenen beamtenrechtlichen Grundsätzen erfolgte dann durch den Beschluß des Großdeutschen Reichstages vom 26. April 1942,¹⁾ der Hitler ermächtigte, jeden Dienstnehmer "mit allen ihm geeignet erscheinenden Mitteln zur Erfüllung seiner Pflichten anzuhalten und bei gewissenhafter Prüfung ohne Rücksicht auf sogenannte wohlerworbene Rechte mit der ihm gebührenden Sühne zu belegen, ihn im besonderen ohne Einleitung vorgeschriebener Verfahren aus seinem Amte, aus seinem Rang und seiner Stellung zu entfernen." Das Beamtentum war damit von seinen Traditionen abgeschnitten.

Mit dem Zusammenbruch des Dritten Reiches erloschen am 8. Mai 1945 auch die zu diesem Staat bestehenden Beamtenverhältnisse.²⁾

3.6. Die Beibehaltung des Berufsbeamtentums in der Bundesrepublik

Nach 1945 gab es Bestrebungen, die eine Abkehr vom hergebrachten Berufsbeamtentum einleiten wollten. So hatte der Herrenchiemseer Konvent mehrere Anträge zu beraten, die auf eine totale Erneuerung des Beamtentums abzielten.³⁾ Die Reformer begründeten ihre Absichten vor allem mit einer "Treulosigkeit"⁴⁾ der Beamten in der Weimarer Republik sowie mangelnder Bewährung in der NS-Zeit. Hinzu kam, daß die angelsächsischen Besatzungsmächte der Institution des deutschen Berufsbeamtentums reserviert gegenüberstanden und einer Angleichung des

1) RGB1. I S. 247.

2) So das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 17.12.1953 (BVerfG E 3, 58). Diese Entscheidung enthält auch eine ausführliche Schildung der Entwicklung des Beamtentums unter dem Nationalsozialismus.

3) z.B. Abg. Suhr (SPD Berlin), Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee, Stenographisches Protokoll des Unterausschusses II, 2. Sitzung vom 14.8.1948, S. 85.

4) Abg. Brill (Hessen), Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee, Stenographischer Bericht, 3. Sitzung vom 11.8.1948, S. 7.

öffentlichen Dienstes an das britische bzw. amerikanische Civil-Service-System den Vorzug gaben. Schließlich übte auch die bereits vollzogene Abschaffung des Berufsbeamtentums in der sowjetisch besetzten Zone Deutschlands einen Einfluß aus. Dennoch war die Mehrheit des Herrenchiemseer Konvents der Ansicht, daß es zweckmäßig sei das Fortbestehen des Berufsbeamtentums nicht in Frage zu stellen. Sie sah jedoch davon ab, dem Parlamentarischen Rat eine verfassungsrechtliche Garantie des Berufsbeamtentums vorzuschlagen.

Im parlamentarischen Rat war man sich einig, daß das Berufsbeamtentum auch unter der neuen Verfassung beibehalten werden sollte.¹⁾ Bedenken wurden nur gegen eine entsprechende Regelung im Grundgesetz erhoben.²⁾ Die Mehrheit wollte das Berufsbeamtentum aus der Weimarer Zeit "gerade im Hinblick auf die Verhältnisse im Osten" im großen und ganzen beibehalten und sprach sich deshalb für eine Verankerung dieser Institution in der Verfassung aus, während die Minderheit eine derartig starke Bindung ablehnte. So erinnerte z.B. der SPD-Abgeordnete Wagner daran, daß der reaktionäre Teil der deutschen Beamtenschaft an der Zerstörung der Deutschen Republik nicht unbeteiligt war und äußerte die Befürchtung, daß derartige Bestimmungen im Grundgesetz, auf Dauer gesehen, unliebsame Bindungen

- 1) Interessant ist in diesem Zusammenhang, daß im Parlamentarischen Rat keine Gruppe so stark vertreten war wie die der Berufsbeamten und ehemaligen Berufsbeamten. Bezieht man die Richter und Professoren mit ein, so verteilen sich die Beamten wie folgt:

Franktion	Zahl der Mitglieder insgesamt	davon Berufsbeamte etc.	
SPD	32	15	46 %
CDU	24	19	79 %
CSU	8	6	75 %
FDP	6	4	67 %
DP	2	1	50 %
Z	2	2	100 %
KPD	3	-	-
Insgesamt	77 +	47	61 %

+ Abgeordnete, Berliner Deligierte und Ersatzleute

Aus: Sörgel, Konsensus und Interessen, S. 261.

- 2) Ausführlich hierzu Doemming-Fußlein-Matz, Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, in: JöR N.F. 1 (1951), S. 314 ff; Wacke, Entstehungsgeschichte und Inhalt des Art. 33 Abs. 5 GG, in: Neues Beamtentum 1951, S. 152 ff.

schaffen könnten.¹⁾

Verfolgt man die Diskussion²⁾ über die Formulierung des Art. 33 GG, so ist im Hinblick auf seine inhaltliche Ausgestaltung folgendes festzustellen: Mit deutlicher Distanzierung von den Verhältnissen in der sowjetisch besetzten Zone erachtete man als Basis aller Überlegungen die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung als entscheidendes Rechtsstaatsselement und forderte in unmittelbarem Zusammenhang mit der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung den parteipolitisch neutralen, innerhalb und außerhalb des Dienstes relativ unabhängigen Beamten. Man bejahte den öffentlich-rechtlichen Charakter des Beamtentums als eine Garantie für den Rechtsstaat³⁾ und befürwortete die Einbindung des Beamten in ein öffentlich-rechtliches Dienst- und Treueverhältnis. Lediglich der KPD-Abgeordnete Renner wandte sich gegen diese Kombination von Dienst- und Treueverhältnis, weil er verhüten wollte, daß dadurch ein Streikverbot für Beamte statuiert wurde.⁴⁾

Daß das Bekenntnis zum überlieferten Berufsbeamtentum in der Formulierung des Art. 33 GG schließlich nicht deutlicher ausgefallen ist, liegt daran, daß der Parlamentarische Rat zwar, was das Berufsbeamtentum anbelangte, die Kontinuität wahren, er aber zugleich auch Raum für eine Weiterentwicklung des öffentlichen Dienstrechts lassen wollte.

4. Die Treuepflicht als zentrale Pflicht des Beamtenverhältnisses

Verfolgt man die Geschichte des Berufsbeamtentums, so zeigt sich, daß zu allen Zeiten die Machthaber bestrebt waren, abhängige, ihnen treu ergebene Amtsträger zu besitzen. Und tatsächlich konnten die Herrschenden ihre Machtstellung nur behaupten, wenn es ihnen gelang, die Amtsträger dauerhaft zu binden.

1) Doemming-Fußlein-Matz, Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes in: JöR N.F. 1 (1951), S. 315.

2) Doemming-Fußlein-Matz, Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes in: JöR N.F. 1 (1951), S. 314 ff.

3) Doemming-Fußlein-Matz, Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes in: JöR N.F. 1 (1951), S. 315.

4) Doemming-Fußlein-Matz, Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes in: JöR N.F. 1 (1951), S. 322.

So begünstigte der Niedergang des Lehenswesens den Zerfall des Karolinger Reiches. Soweit nicht Unfreie (wie z.B. die Ministerialen) in Dienst gestellt wurden, wurde die Abhängigkeit der Amtsträger von ihrem Dienstherrn durch die Begründung eines besonderen Treueverhältnisses erzielt. Bereits das mittelalterliche Lehenswesen ist durch das Band der persönlichen Treue, der Vasallität, gekennzeichnet. Auch in Art. 33 Abs. 4 GG wird das Arbeitsverhältnis des Beamten als ein öffentlich-rechtliches Dienst- und Treueverhältnis beschrieben.

Da das besondere Treueverhältnis entwicklungsgeschichtlich weit über den Zeitpunkt zurückreicht, zu dem man anfangs, das Beamtenverhältnis als ein öffentlich-rechtliches zu qualifizieren, ist es das Treueverhältnis, was das Wesen des Beamtenverhältnisses ausmacht.¹⁾ Seine Konkretisierung findet dieses Treueverhältnis in der Treuepflicht des Beamten und der Fürsorgepflicht des Dienstherrn,²⁾ wobei allerdings die Fürsorgepflicht des Dienstherrn erst durch die Treuepflicht des Beamten bedingt wird. Schon im Mittelalter war die Vasallität der Grund für das Benefizium und nicht umgekehrt.³⁾ Damit ist jedoch die besondere Treuepflicht des Beamten die zentrale Pflicht des Beamtenverhältnisses schlechthin.

1) Vgl. auch Mayer, Rechtsgutachten, in: Verfassungsrechtliche Grenzen einer Reform des öffentlichen Dienstrechts, Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Bd. 5, S. 593.

2) Plog-Wiedow-Beck, BBG, Rdn. 8 u. 9 zu § 2; Lecheler, die Treuepflicht des Beamten - Leerformel oder Zentrum der Beamtenpflichten, in: ZBR 1972, S. 228.

3) Vgl. S. 11 f der Arbeit. Als sich die Situation umkehrte und das Benefizium als Rechtsgrund für die Vasallität erachtet wurde, funktionierte das mittelalterliche Dienstsysteem nicht mehr.

III. Die institutionelle Treubindung des Beamten in der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie des Grundgesetzes

Bevor man sich dem Pflichtenkatalog des Beamten im einzelnen widmet, ist es für die inhaltliche Bestimmung der Treuepflicht und damit für die Beurteilung dieses Katalogs notwendig, offen zu legen, wer Adressat der Treuepflicht ist und wie sich diese Treubindung gestaltet. Das Grundgesetz benennt keinen Treunehmer und die Beamtengesetze beschränken sich auf die Feststellung, daß der Beamte zu seinem Dienstherrn d.h. der Anstellungsbehörde in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis (Beamtenverhältnis) steht.¹⁾

1. Das Ende der personalen Treubindung

Der Begriff Treue bezeichnet im ursprünglichen Sinn eine enge persönliche Bindung zwischen zwei Menschen, die durch Gehorsam, Hingabe und Opfermut gekennzeichnet ist. Die Treue trägt ein irrationales Moment in sich und verlangt neben einem bestimmten äußeren Verhalten die entsprechende innere Einstellung.

Bis zum Ende der Monarchie 1918 wurde auch das Beamtenverhältnis von einer personalen Treuebindung getragen, die auf germanisch-lehensrechtliche Vorstellungen²⁾ zurückging. In der konstitutionellen Monarchie war der Beamte dem Monarchen zur Treue verpflichtet und hatte zur Bekräftigung dieser Bindung neben dem Amtseid zur Erfüllung seiner Dienstpflichten und dem Verfassungseid

1) § 2 Abs. 1 BRRG, § 2 Abs. 1 BBG. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang auch, daß die allgemeine Treuepflicht im Eid des Beamten keinen Niederschlag gefunden hat; so muß der Diensteid nach § 40 Abs. 1 Satz 2 BRRG lediglich eine Verpflichtung auf das GG enthalten und nach § 58 BBG hat der Beamte zu schwören, das Grundgesetz und alle geltenden Rechte zu wahren und seine Amtspflichten (welche zum Teil Ausfluß dieser allgemeinen Treuepflicht sind) gewissenhaft zu erfüllen.

2) Die Lehenstreue äußerte sich in dem "allgemeinen Hingeben der Persönlichkeit an die Herrschaft des Lehensherrn." Das Recht auf Lehenstreue war damit als "Recht an einer Person" anzusehen, v. Gerber, System des deutschen Privatrechts, S. 321. Vgl. auch Ehrenberg, Commendation und Huldigung nach fränkischem Recht, S. 42 ff, 142 ff.

auch einen Treu- und Gehorsamseid gegenüber dem Monarchen zu leisten. Das galt für die Reichsbeamten¹⁾ in gleicher Weise wie für die Beamten in den einzelnen Gliedstaaten. Für den personalen Charakter dieses Treu- und Gehorsamseides war es unerheblich, ob die Person des Monarchen in der Eidesformel genannt wurde oder nicht; die Treue wurde stets der Person des Monarchen geschuldet und nicht der Institution.²⁾ Es hatte daher auch nicht nur formale Bedeutung, daß die abdankenden Monarchen 1918 ihre Beamten aus dem von diesen geleisteten Treueid entließen³⁾ und ihnen so ermöglichten, der Weimarer Republik zu dienen, ohne dadurch persönlich untreu zu werden.

In der Demokratie fehlt es an einer Bezugsperson für die Treuepflicht der Beamten, denn Träger der Staatsgewalt ist keine Einzelperson, sondern das ganze Volk.⁴⁾ Und auch das Staatsoberhaupt, der Regierungschef oder der zuständige Minister kommen als Adressaten der Treuepflicht nicht in Betracht. Sie werden

1) Der Eid der Reichsbeamten lautete: "Ich schwöre zu Gott dem Allmächtigen und Allwissenden, daß, nachdem ich zum Beamten des Deutschen Reiches bestellt worden bin, ich in dieser meiner Eigenschaft Seiner Majestät dem Deutschen Kaiser treu und gehorsam sein, die Reichsverfassung und die Gesetze des Reiches beobachten und alle mir vermöge meines Amtes obliegenden Pflichten nach bestem Wissen und Gewissen genau erfüllen will, so wahr mir Gott helfe." VO vom 29.6.1881, RGBl. S. 303.

2) Vgl. die Entscheidung des preußischen OVG (E 77, 497 f mit Nachweisen aus der Literatur vor 1918): "Das von einem Beamten geforderte eidliche Gelöbnis der Treue wurde nach bisherigem deutschen Staatsrecht dem Träger und Verkörperer der Staatsgewalt gegenüber abgelegt und begründete ein von Person zu Person geknüpftes Verhältnis, das die ganze Persönlichkeit des Schwörenden ergriff und ihn nicht nur in seinen amtlichen Beziehungen, sondern auch in seinen übrigen Lebensverhältnissen band, die Ziele und Bestrebungen dessen, dem die Treue gelobt war, durch Einsatz seiner ganzen Persönlichkeit zu fördern." Bezeichnend ist auch, daß bei einem Thronwechsel der Diensteid neu zu leisten war, um damit die Treuepflicht an die bestimmte Person des jeweiligen Throninhabers zu knüpfen, vgl. Everling, Der preußische Beamteneid, S. 24, 35 ff.

3) Vgl. die Thronverzichtserklärung Wilhelm II. vom 28.1.1918, in: JÖR 9, S. 19.

4) Art. 20 Abs. 2 GG: "Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus."

von den Bürgern auf bestimmte Zeit, nämlich für die Dauer einer Amtsperiode, mit der Ausübung der Staatsgewalt betraut; die Treue kann hingegen zeitlich nicht begrenzt werden, da dies dem Wesen der Treue widersprechen würde. Eine personale Treuebindung läßt sich also mit den Grundprinzipien einer demokratischen Ordnung nicht vereinbaren; Essentiale der Demokratie ist die Möglichkeit des legalen Machtwechsels, während die personale Treuebindung mithelfen soll, bestehende Machtverhältnisse aufrechtzuerhalten.

2. Der Staat als Treunehmer

Da in der parlamentarisch repräsentativen Demokratie eine natürliche Person als Adressat der Treuepflicht ausscheidet, stellt sich die Frage, welchem Rechtssubjekt bzw. welcher Institution der Beamte die in Art. 33 Abs. 4 GG verankerte Treue schuldet.

Ein Teil der Literatur setzt den Staat an die Stelle des Monarchen und führt dazu aus, daß in der Demokratie das metaphysische Band der Treue zwischen dem Staat und seinen Beamten geknüpft sei.¹⁾ Der Staat wird hier als Person und Träger eigener sittlicher Werte begriffen.

Dieser Auffassung liegt ein Staatsverständnis zugrunde, das von einem Gegensatz von Staat und Gesellschaft ausgeht. Eine solche Trennung war für das 19. Jahrhundert charakteristisch, als sich der monarchisch-partikulare Beamtenstaat und ein national-liberales Bürgertum gegenüberstanden.²⁾ Im demokratischen Staat ist das souveräne Volk Inhaber der Staatsgewalt, d.h. es besteht prinzipiell (nicht potentiell) eine Identität zwischen Regierenden und Regierten. Demokratische

1) So z.B. Franz Mayer, Rechtsgutachten, in: Verfassungsrechtliche Grenzen einer Reform des öffentlichen Dienstrechts, Studienkommission zur Reform des öffentlichen Dienstrechts, Bd. 5, S. 593 ff; Hueck-Nipperdey, Lehrbuch des Arbeitsrechts, Bd. II. S. 629.

2) Hierzu ausführlich Wiese, Der Staatsdienst in der BRD, S. 33 ff und die dort angegebene Literatur; insbesondere Ehmke "Staat" und "Gesellschaft" als verfassungstheoretisches Problem, in: Festgabe Rudolf Smend, S. 23 ff.

Staatlichkeit ist eine Form des menschlich-gesellschaftlichen Zusammenlebens, die von der konkurrierenden Vielheit der Ansichten ausgeht, diese bejaht und in der ständigen, die Notwendigkeit der Kritik anerkennenden, aber zugleich von Toleranz getragenen geistigen Auseinandersetzung einen bestimmenden, ja integrierenden Wesenszug besitzt. Grundlage jeder demokratischen Ordnung ist der Konsens ihrer Bürger.¹⁾ Der Staat ist "funktional auf die Gesellschaft bezogen"²⁾ und der Einzelne lebt in einem solchen Staat nicht als ein isoliertes Individuum, sondern als verantwortliches Glied einer Gemeinschaft, die sich nicht mehr - wie die bürgerliche Gesellschaft des 19. Jahrhunderts - im Gegensatz zum Staat sieht, sondern verantwortlich sich selbst ordnet und zugleich sich zum Staat zu organisieren und integrieren sucht.³⁾ In diesem Sinne kann man den Staat als diejenige Organisationsform der Gesellschaft bezeichnen, deren Funktion es ist, mit den Mitteln des Rechts und der hinter dem Recht stehenden Macht zu seiner Durchsetzung dafür Sorge zu tragen, den Bestand, die Ordnung und die Realisierung der notwendigen gemeinsamen Zwecke einer Gesellschaft sicherzustellen.⁴⁾ Gesellschaft hingegen ist der Bereich, in dem eine Vielfalt von Zwecken angestrebt und realisiert wird, die Zwecke Einzelner, wie die von Gruppen, seien sie ökonomischer, religiöser oder sonstiger Art.⁵⁾ Staat und Gesellschaft sind also nur zwei Ausprägungen eines sozialen Zusammenhangs. Auch im demokratischen Gemeinwesen gibt es ein "Gegenüber" von Herrschaftsorganisation und Einzelnem. Diese sind jedoch miteinander verschränkt, aufeinander angewiesen, sich gegen-

1) Laufer, Die demokratische Ordnung, S. 101 ff, 105.

2) Drath, Art. Staat, in: EvStL Sp. 2133.

3) Vgl. dazu Herzog, Allgemeine Staatslehre, bes. S. 51 ff, 118 ff; ders., Gutachten, in: Verfassungspolitische Probleme einer Reform des öffentlichen Dienstrechts, Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Bd. 6, S. 169 f.

4) Sontheimer-Bleek, Gutachten, in: Verfassungspolitische Probleme einer Reform des öffentlichen Dienstrechts, Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Bd. 6, S. 258.

5) Sontheimer-Bleek, Gutachten, in: Verfassungspolitische Probleme einer Reform des öffentlichen Dienstrechts, Bd. 6, S. 259.

seitig ergänzend¹⁾. Der demokratische Staat ist keine ein für allemal "erzeugte Ordnung"²⁾, sondern eine sich in der Geschichte dauernd neu konstituierende dialektische Einheit.³⁾

3. Die Bindung des Beamten an die Staatsidee

Andere wiederum deuten das beamtenrechtliche Treueverhältnis als metaphysische Verbindung des Beamten mit der Staatsidee und bezeichnen den Beamten als Repräsentanten (oder auch Träger) dieser Staatsidee.⁴⁾ In seinem Wirken zum Wohle der Allgemeinheit verkörpere der Beamte die über den Parteien stehende Staats-

-
- 1) Ehmke, "Staat" und "Gesellschaft" als verfassungstheoretisches Problem, in: Festgabe Rudolf Smend, S. 23 ff; ders., Wirtschaft und Verfassung, S. 11 ff; Habermas, Strukturwandel der Öffentlichkeit, § 16; Preuß, Zum staatlichen Begriff des Öffentlichen, S. 81 ff; Bull, Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, S. 67 f; Stockmann, Zur Problematik staatlicher Eingriffe in den menschlichen Eigenbereich unter Berücksichtigung der Relation Staat - Gesellschaft; Häberle, Grundrechte im Leistungsstaat, in: VVDStRL 30 (1972), S. 61; Wiese, Der Staatsdienst in der Bundesrepublik Deutschland, S. 39 ff; Sontheimer, Staatsidee und staatliche Wirklichkeit heute, in: Welchen Sinn hat es diesem Staat zu dienen?, S. 47 ff.
 - 2) Kelsen, Reine Rechtslehre, S. 283 mit Bezug auf das Recht.
 - 3) Smend, Verfassung und Verfassungsrecht, in: Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze, S. 120, 132, 136 ff; Scheuner, Das Wesen des Staates und der Begriff des Politischen in der neueren Staatslehre, in: Festgabe Rudolf Smend, S. 255, 259.
 - 4) Köttgen, Das deutsche Berufsbeamtentum und die parlamentarische Demokratie, S. 57 f; ders., Beamtenrecht, S. 18 ff; Gerber, Die grundsätzliche Bedeutung der beamtenrechtlichen Regelungen des Bonner Grundgesetzes, in: DVBl 1951, S. 489 ff; ders., Entwicklung und Reform des Beamtenrechts, in: VVDStRL 7 (1932), S. 23; ders., Vom Begriff und Wesen des Beamtentums, in: AöR 57, S. 28; Heyland, Das Berufsbeamtentum im neuen demokratischen Staat, S. 25 ff; Thieme, Der öffentliche Dienst in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes, S. 26 f; Menzel, Die strukturelle Desorganisation des öffentlichen Dienstes in der Bundesrepublik Deutschland, in: DÖV 1969, S. 517; Fischbach, Kommentar zum Grundgesetz, Bd. I, S. 853 f; Ule, Beamtenrecht im Wandel deutscher Staatlichkeit, in: DVBl. 1963, S. 9; ders., Öffentlicher Dienst, in: Bettermann-Nipperdey, Handbuch der Grundrechte, Bd. IV/2, S. 572, 649 f. Nach Ule ist der Beamte jedoch lediglich Repräsentant der Rechtsstaatsidee und nicht der Staatsidee als ganzer.

idee und die ihr innewohnende Idee der Gerechtigkeit und Ordnung, der Rechtspflege und Verwaltung in gleicher Weise zu dienen berufen seien.

Da in der Literatur vor allem die Repräsentationsfähigkeit der Beamten diskutiert wird,¹⁾ soll auch hier zunächst untersucht werden, ob es sich mit dem Wesen der Repräsentation vereinbaren läßt, den Beamten als Repräsentanten anzusprechen, bevor auf den Inhalt der Staatsidee eingegangen wird.

Repräsentieren heißt ein "unsichtbares Sein" (Leibholz) durch ein öffentlich anwesendes Sein sichtbar machen und vergegenwärtigen.²⁾ Im Gegensatz zum Vertreter ist der Repräsentant Träger eines ideellen Wertes, der durch ihn erst präsent wird.³⁾ Das Wesen der Repräsentation stellt damit auch an die Person des Repräsentanten ganz bestimmte Anforderungen. Repräsentieren kann nur, wer in seinen Entschlüssen frei, d.h. unabhängig ist. Der Repräsentant muß einen eigenen Wert, eine eigene Würde und Autorität, kurzum die Qualitäten eines "Herrn" und nicht die eines "Dieners" besitzen.⁴⁾ Herreneigenschaft kommt in der Demokratie dem Volk als Inhaber der Staatsgewalt zu, sowie den vom Volk berufenen höchsten Staatsorganen (Bundestag, Bundesrat, Bundesregierung, Bundespräsident und Bundesverfassungsgericht),⁵⁾ denen die staatliche Willensbildung obliegt. Sie allein sind repräsentationsfähig. Die Beamten nehmen hingegen vorwiegend oder ausschließlich ausführende Funktionen wahr, die sie von der Repräsentation ausschließen. Dennoch sind auch die Beamten repräsentationsfähig, allerdings nicht in ihrer Eigenschaft als Beamte,

1) So z.B. bei Heyland, Das Berufsbeamtentum in neuen demokratischen Staat, S. 31.

2) Schmitt, Verfassungsrechtliche Aufsätze aus den Jahren 1924-1954, Materialien zu einer Verfassungslehre, S. 209.

3) Leibholz, Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert, S. 35.

4) Leibholz, Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert, S. 72 f mit weiteren Nachweisen.

5) Laufer, Die demokratische Ordnung, S. 85 ff, 88.

sondern als Staatsbürger.

Beschäftigt man sich mit dem Inhalt der Staatsidee, so stellt man fest, daß es die meisten Autoren für nicht erforderlich halten, den Begriff "Staatsidee" näher zu erläutern.

Sie begnügen sich mit der Feststellung, daß die Staatsidee über den Parteien stehe. Wie sehr diese Staatsidee vom konkreten politischen System losgelöst ist, macht Heyland deutlich, wenn er schreibt, daß das Aufgehen in der Staatsidee den Beamten die Kraft verliehen habe unter jedem politischen System in Pflichttreue und Selbstlosigkeit dem Staat zu dienen.¹⁾ Die Lehre von der Repräsentation der Staatsidee entwickelte sich in der Weimarer Republik und muß als Antwort auf die erstmalig in Erscheinung tretende pluralistische Gesellschaft gesehen werden. Der Wirklichkeit des Pluralismus der Interessen sollte die Staatsidee als Ausdruck einer umfassenden, alle gesellschaftlichen Kräfte "autoritativ regulierenden Einheit"²⁾ entgegengesetzt werden.³⁾ Mit Recht bezeichnet Grewe daher die Lehre von der Repräsentation als den "Versuch, die in den Zeiten der Monarchie errungene und in den Zeiten des Konstitutionalismus im einzelnen ausgebaute Position des Beamtentums mit einer gedanklichen Hilfskonstruktion in ein demokratisches Zeitalter hinüberzuretten".⁴⁾

Dieser der Weimarer Zeit entstammende, rational nicht faßbare Begriff der Staatsidee ist unvereinbar mit der vom Pluralismus getragenen Staatlichkeit. Eine vom konkreten politischen System unabhängige, für jede politische Ordnung gültige Staatsidee, gibt es nicht. Die Staatsidee ist auf den konkreten Staat hin bezogen; sie ist die diesen Staat gegenwärtig verpflichtende "Idee".

1) Heyland, Das Berufsbeamtentum im neuen demokratischen Staat, S. 33.

2) Sontheimer, "Art. Pluralismus, in: Staat und Politik.

3) Wiese, Der Staatsdienst in der Bundesrepublik Deutschland, S. 57.

4) Grewe, Inwieweit läßt Art. 33 Abs. 5 des Grundgesetzes eine Reform des Beamtenrechts zu?, in: Verhandlungen des 39. DJT, S. D 8.

In der Bundesrepublik sind die vom Konsens aller Bürger umfaßten politischen Grundentscheidungen in Art. 79 Abs. 3 GG verfassungsfest niedergelegt. Staatsidee des politischen Systems der Bundesrepublik ist damit die freiheitliche demokratische Grundordnung.¹⁾

4. Die Bindung des Beamten an die freiheitliche demokratische Grundordnung

Ein Teil der Lehre macht gar nicht erst den Umweg über die Staatsidee, sondern sieht gleich das Normensystem der demokratischen Verfassung als Adressat der beamtenrechtlichen Treuepflicht an.²⁾

Dieser institutionellen Treue fehlt zwar der personale Bezugspunkt, sie ist jedoch dennoch nicht mit bloßer Interessenwahrung gleichzusetzen, denn genau wie die persönliche Treue fordert sie neben einem bestimmten äußeren Verhalten die entsprechende innere Einstellung. Im Gegensatz zur persönlichen Treue muß sich der Treugeber nicht zu einer Person, sondern zu einem politischen Prinzip, hier der freiheitlichen demokratischen Grundordnung bekennen. Welche Konsequenzen sich daraus für den einzelnen Beamten ergeben, wird im Kapitel über die Verfassungstreuepflicht behandelt; dort wird dann auch der Begriff der freiheitlichen demokratischen Grundordnung erläutert.

Allerdings hat selbst die institutionelle Treue eine personale Komponente. So ist es zwar möglich, die Treue einem Abstraktum zu schulden, Verstöße gegen die Treuepflicht können aber nur von Personen festgestellt und geahndet werden. Beim Beamten übt der Dienstvorgesetzte diese Kontrollfunktion aus.

1) So auch Thieme, Der öffentliche Dienst in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes, S. 26. Ebenso BVerfG E 39, 346 f.

2) Lecheler, Die Treuepflicht des Beamten, Leerformel oder Zentrum der Beamtenpflichten?, in: ZBR 1972, S. 230; Hoffmann, Beamtentum und Streik, in: AöR 91, S. 179; Hamann-Lenz, Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Anm. B 7 zu Art. 33 GG.

IV. Die Inhalte der besonderen Treuepflicht des Beamten

Die Treuepflicht des Beamten folgt aus Art. 33 Abs. 4 GG, der das Arbeitsverhältnis des Beamten als öffentlich-rechtliches Dienst- und Treueverhältnis beschreibt. Über den Inhalt dieser besonderen Treuepflicht macht das Grundgesetz keine Aussage und auch die Beamtengesetze enthalten lediglich die ihr entspringenden konkreten Pflichten, ohne auf die Treuepflicht selbst einzugehen. Im folgenden wird daher dieser Pflichtenkatalog des Beamten untersucht.

1. Die Pflicht zur Verfassungstreue

Ordnet man die Pflichten des Beamten nach ihrer Bedeutung, so nimmt die Verfassungstreuepflicht ganz klar eine Vorrangstellung ein. Sie soll deshalb an den Anfang der Untersuchung gestellt werden.

1.1. Der Inhalt der Verfassungstreuepflicht

Auch der Beamte ist nach Art. 20 Abs. 3 GG bei seiner amtlichen Tätigkeit an Gesetz und Recht gebunden und hat gemäß Art. 1 Abs. 3 GG vor allem die Grundrechte als unmittelbar geltendes Recht zu beachten.¹⁾ Darüberhinaus muß er sich nach § 35 Abs. 1 Satz 3 BRRG (§ 52 Abs. 2 BBG) "durch sein gesamtes Verhalten zu der freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes bekennen und für deren Erhaltung eintreten." Die Verletzung dieser Pflicht stellt ein Dienstvergehen dar und ist disziplinarrechtlich zu ahnden. In das Beamtenverhältnis darf deshalb auch nur berufen werden, wer die Gewähr dafür bietet, daß er jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung eintritt.²⁾ Für einen Ruhestandsbeamten oder einen früheren Beamten mit Versorgungsbezügen gilt ebenfalls als Dienstvergehen, wenn er sich gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung betätigt.³⁾

1) Vgl. auch die Eidesformel des Dienststeides, § 52 Abs. 1 BBG.

2) § 4 Abs. 1 Ziff. 2 BRRG, § 7 Abs. 1 Ziff. 2 BBG.

3) § 45 Abs. 2 Satz 1 BRRG, § 77 Abs. 2 Ziff. 1 BBG.

1.1.1. Der Begriff "freiheitliche demokratische Grundordnung"

Im freiheitlich-demokratischen Verfassungsstaat schlägt sich die einheitsstiftende geistig-politische Substanz in der geschriebenen Verfassung nieder;¹⁾ ihre Essentiale sind dann die alle Bürger dieses Staates verbindende "theologia civilis". Der Verfassungsgeber der Bundesrepublik hat sogar in Art. 79 Abs. 3 GG die tragenden Verfassungsbestimmungen für unantastbar erklärt. Er hat damit in besonderer Weise deutlich gemacht, welche in der Verfassung normierten politischen Prinzipien, von ihr geschaffenen Institutionen und durch sie aufgestellte Verfahrensweisen des politischen Prozesses die geistigen Gemeinsamkeiten dieses politischen Systems der Bundesrepublik bilden sollen. Formelhaft hat er die politische Substanz dann mit dem Begriff "freiheitliche demokratische Grundordnung" umschrieben.²⁾ Diese Formel ist jedoch viel zu allgemein und abstrakt, um auch eine inhaltliche Aussage treffen zu können. Der Inhalt der "theologia civilis" des bundesrepublikanischen Systems muß also durch Auslegung ermittelt werden. Dabei stellt sich zunächst die Frage, wer befugt ist die Formel von der freiheitlichen demokratischen Grundordnung mit Inhalt zu erfüllen.³⁾

Da nach Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG "alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht"; ist es in der Bundesrepublik grundsätzlich jedermann erlaubt, über den Inhalt dieser Verfassungsformel nachzudenken, zu reden, zu diskutieren etc. und damit zur öffentlichen Meinungsbildung beizutragen. Dasselbe gilt für die politischen Parteien und sozialen Gruppen, die sich im Kollektiv mit der Interpretation der "theologia civilis" beschäftigen. Vor allem obliegt diese Aufgabe jedoch der Wissenschaft, die eine inhaltliche Deutung mit Hilfe wissenschaftlicher Interpretationsmethoden vornehmen kann. So existieren in der Bundesrepublik auch zahlreiche wissenschaftliche Aussagen über den Inhalt der freiheitlichen

1) Vgl. dazu Fraenkel, Deutschland und die westlichen Demokratien, S. 147; Laufer, Die demokratische Ordnung, S. 105.

2) Art. 9 Abs. 2, 10 Abs. 2, 18, 21 Abs. 2, 61, 87 a Abs. 4, 91, 98 Abs. 2 GG.

3) Dazu ausführlich Laufer, Die freiheitliche demokratische Grundordnung und ihre Grenzen, in: Verfassung und Verfassungsrechtsprechung, S. 79 ff.

demokratischen Grundordnung.¹⁾ Gemeinsam ist jedoch all diesen Interpretationsversuchen, daß sie letztlich unverbindlich sind und keine Sanktionen auslösen können, wenn gegen ihre Inhalte verstoßen wird oder sie bewußt bekämpft werden.

Verbindliche Aussagen können im politischen System der Bundesrepublik nur die Regierung und/oder die sie tragende Parlamentsmehrheit, das Parlament als Gesamtheit oder die Gerichtsbarkeit machen. Regierung und Parlament sind in erster Linie zur Staatsleitung und Rechtsetzung berufen. Ihre politischen Interessen sind damit zwangsweise auf die Tagespolitik konzentriert und nicht so sehr auf eine Inhaltsbestimmung der politischen Substanz dieses Systems gerichtet. Zu den Aufgaben der Gerichtsbarkeit gehört es dagegen, Rechtsnormen zu vollziehen, ihren objektiven Sinn zu bestimmen und sie verbindlich zu interpretieren.²⁾ Sind Normen der Verfassung betroffen, so fällt die Entscheidung in der Bundesrepublik in die Kompetenz der Verfassungsgerichtsbarkeit. Das Bundesverfassungsgericht versteht sich als Hüter und Gestalter der Verfassung.³⁾ Es hat ausschließlich darüber zu entscheiden, ob Einzelne, politische Parteien oder bestimmte staatliche Amtsträger wegen einer Beeinträchtigung oder Beseitigung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung aus dem politischen Prozeß zu eliminieren sind.⁴⁾ Aufgrund dieser Kompetenz mußte sich das Bundesverfassungsgericht mehrmals Klarheit über die prinzipiellen, institutionellen und verfahrensmäßigen Inhalte der freiheitlichen demokratischen Grundordnung verschaffen.⁵⁾ In der Bundesrepublik ist also das Bundesverfassungsgericht dazu berufen, die in der Verfassung normierte existentielle Grundentscheidung des politischen Systems

1) Stellvertretend hier Maunz-Dürig-Herzog, Grundgesetz, Rdn. 46-57 zu Art. 18 GG.

2) Marčić, Verfassung und Verfassungsgericht, S. 58 ff.

3) Vgl. die bei Laufer, Die freiheitliche demokratische Grundordnung und ihre Grenzen, in: Verfassung und Verfassungsrechtsprechung, S. 82 aufgeführten Aussagen der Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts und die angegebene Literatur.

4) Art. 18, 21 Abs. 2, 61, 98 Abs. 2 GG.

5) BVerfG E 2, 1 ff, 5, 85 ff; 28, 36.

interpretierend zu gestalten und die Inhalte der geistigen Gemeinsamkeit verbindlich festzulegen.¹⁾

Für das Bundesverfassungsgericht ist die freiheitliche demokratische Grundordnung die "verfassungsrechtliche Wertordnung" schlechthin.²⁾ Ihre uneingeschränkte Bejahung ist die unabdingbare Voraussetzung für die Bildung eines einheitlichen Staatswillens bei der Vielfalt der Weltanschauungen und Interessen.³⁾ Als pluralistisches System ist das politische System der Bundesrepublik für verschiedene soziale und politische Ziele offen und bietet den unterschiedlichsten sozialen und politischen Kräften breiten Raum zur politischen Gestaltung. Jedoch muß jeder, der sich an der politischen Auseinandersetzung beteiligt und nach politischer Macht strebt, die freiheitliche demokratische Grundordnung als Essentiale dieser politischen Ordnung anerkennen. Dies gehört zu den ungeschriebenen, aber fundamentalen Voraussetzungen des Grundgesetzes und damit zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung selbst.⁴⁾

1) Schmitt, Das Reichsgericht als Hüter der Verfassung, in: Verfassungsrechtliche Aufsätze aus den Jahren 1924-1954, S. 63 ff; ders., Der Hüter der Verfassung, S. 18 ff, 36 ff; Forsthoff, Die Umbildung des Verfassungsgesetzes, in: Festschrift für Carl Schmitt, S. 351 f; Weber, Das Richter-tum in der deutschen Verfassungsordnung, in: Festschrift für Hans Niemeyer, S. 261 ff; Kelsen, Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit, in: VVDStRL 5 (1929), S. 70; ders., Wer soll Hüter der Verfassung sein?, S. 24 ff. Sie halten eine derartige Tätigkeit mit den richterlichen Funktionen für unvereinbar. Abendroth, Das KPD-Verbotsurteil des Bundesverfassungsgerichts, in: Zeitschrift für Politik 1956, S. 305 ff ist der Auffassung, daß diese Aufgabe ausschließlich dem Volk zustehe. Massing, Recht als Korrelat der Macht?, in: Der CDU-Staat, S. 123 ff behauptet, das Bundesverfassungsgericht übe damit unkontrollierte Macht aus und werde zur selbstherrlichen quasi-politischen Entscheidungsinstanz.

2) BVerfG E 6, 41.

3) BVerfG E 5, 134.

4) BVerfG E 5, 317 f.

Das Bundesverfassungsgericht führt dazu aus:

"Die Grundwerte bilden die freiheitliche demokratische Grundordnung, die das Grundgesetz innerhalb der staatlichen Gesamtordnung - der "verfassungsmäßigen Ordnung" - als fundamental ansieht. Dieser Grundordnung liegt letztlich nach der im Grundgesetz getroffenen verfassungspolitischen Entscheidung die Vorstellung zugrunde, daß der Mensch in der Schöpfungsordnung einen eigenen, selbständigen Wert besitzt und Freiheit und Gleichheit dauernde Grundwerte der staatlichen Einheit sind. Daher ist die Grundordnung eine wertgebundene Ordnung. Sie ist das Gegenteil des totalen Staates, der als ausschließliche Herrschaftsmacht Menschenwürde, Freiheit und Gleichheit ablehnt

So läßt sich die freiheitliche demokratische Grundordnung als eine Ordnung bestimmen, die unter Ausschluß jeglicher Gewalt- und Willkürherrschaft eine rechtsstaatliche Herrschaftsordnung auf der Grundlage der Selbstbestimmung des Volkes nach dem Willen der jeweiligen Mehrheit und der Freiheit und Gleichheit darstellt.

Zu den grundlegenden Prinzipien dieser Ordnung sind mindestens zu rechnen:

die Achtung vor den im Grundgesetz konkretisierten Menschenrechten, vor allem vor dem Recht der Persönlichkeit auf Leben und freie Entfaltung,

die Volkssouveränität,

die Gewaltenteilung,

die Verantwortlichkeit der Regierung,

die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung,

die Unabhängigkeit der Gerichte,

das Mehrheitsprinzip und die Chancengleichheit für alle politischen Parteien mit dem Recht auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung einer Opposition".¹⁾

Grundlage dieser Aussage des Bundesverfassungsgerichts ist die Erkenntnis, daß der Mensch eine mit der Fähigkeit zu eigenverantwortlicher Lebensgestaltung begabte Persönlichkeit ist. Allerdings ist das Menschenbild des Grundgesetzes "nicht das des selbstherrlichen Individuums, sondern das der in der Gemeinschaft

1) BVerfG E 2, 12 f.

stehenden und ihr vielfältig verpflichteten Persönlichkeit".¹⁾

Aufgabe des Staates ist es, dem Einzelnen die Möglichkeit einzuräumen, seine Persönlichkeit frei zu entfalten, wie auch im Verhältnis der Bürger untereinander für Gerechtigkeit und Menschlichkeit zu sorgen. Um schädliche Auswirkungen schrankenloser Freiheit zu verhindern und die Gleichheit fortschreitend bis zu dem vernünftigerweise zu forderndem Maße zu verwirklichen, wurde das Sozialstaatsprinzip zum Verfassungsgrundsatz erhoben.²⁾ Die freiheitliche demokratische Grundordnung schreibt jedoch keine bestimmte Wirtschaftsordnung vor.³⁾ Die soziale Marktwirtschaft als gegenwärtige Wirtschafts- und Sozialordnung ist daher zwar eine nach dem Grundgesetz mögliche Ordnung, nicht aber die allein mögliche. Allerdings ergeben sich im Hinblick auf die von der freiheitlichen demokratischen Grundordnung umfaßten Grundprinzipien für das menschliche Zusammenleben auch für ein Wirtschaftssystem klar bestimmbare Grenzen. Eine totale Planwirtschaft wäre mit der freiheitlichen demokratischen Grundordnung ebenso unvereinbar wie der liberalistische Kapitalismus des 19. Jahrhunderts.

1.1.2. Das Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung

Die Pflicht des Beamten, sich zu der freiheitlichen demokratischen Grundordnung zu bekennen und für deren Erhaltung einzutreten, beschränkt sich nicht auf eine dienstliche Tätigkeit, sondern betrifft seinen gesamten Lebensbereich, also auch seine Privatsphäre. Diese politische Treuepflicht fordert, daß der Beamte "mehr als nur eine formal-korrekte, im übrigen uninteressierte, kühle, innerlich distanzierte Haltung gegenüber Staat und Verfassung einnimmt. Vom Beamten wird erwartet, daß er diesen Staat und seine Verfassung als einen hohen positiven Wert erkennt und anerkennt, für den einzutreten sich lohnt".⁴⁾ Dem Beamten obliegt damit die Ver-

1) BVerfG E 12, 51.

2) BVerfG E 5, 206.

3) BVerfG E 4, 18; 7, 400; 12, 363.

4) BVerfG E 39, 348.

pflichtung, sich jederzeit in äußerlich erkennbarer Weise aktiv für die Verfassung einzusetzen, wobei sein Einsatz im Sinne dieses Staates und dessen Verfassung sich nicht als bloßes taktisches Verhalten eines Menschen erweisen darf, dem an dem Bestand von Verfassung und Staat in Wirklichkeit nichts gelegen ist.¹⁾ Auch ein bloß gesinnungsmäßiges Bekenntnis zu den Grundwerten der Verfassung bei politisch neutraler Verhaltensweise genügt nicht.²⁾ Allerdings muß das Bekenntnis nicht so sehr durch positive Erklärung, als - konkludent - durch das Gesamtverhalten des Beamten kundgetan werden. Die politische Treuepflicht ist keine Propagandapflicht, sondern eine politische Loyalitätspflicht. Gerät der Beamte aber in eine Situation, in der er vermünftigerweise mit gegen die freiheitliche Demokratie gerichteten Angriffen identifiziert werden kann, so muß er sich durch aktives Tun eindeutig von diesen Angriffen distanzieren.³⁾ Das Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung bedeutet nicht, daß der Beamte mit den Zielen oder einer bestimmten Politik der jeweiligen Regierung übereinstimmen muß⁴⁾. Gemeint ist vielmehr eine Identifikation mit der freiheitlichen, demokratischen, rechts- und sozialstaatlichen Ordnung dieses Staates.⁵⁾ Die Bindung an das Verfassungswertgefüge schließt nicht aus, daß der Beamte an Erscheinungen dieses Staates

1) Lange, "Radikale" im öffentlichen Dienst, in: NJW 1976, S. 1811.

2) Beschluß des Bayer. VGH vom 3.1.1973, abgedruckt in: Knirsch-Nagel-Voegeli, "Radikale" im öffentlichen Dienst, S. 180.

3) Böttcher, Die politische Treuepflicht der Beamten und Soldaten und die Grundrechte der Kommunikation, S. 116 ff, 138 ff, 147; Ule, Rechtsgutachten, in: Verfassungsrechtliche Grenzen einer Reform des öffentlichen Dienstrechts, Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Bd. 5, S. 489.

4) BVerfG E 39, 347 f.

5) Zum Begriff der "freiheitlichen demokratischen Grundordnung" vgl. Abschnitt 2.1.1.

Kritik übt und für Änderungen der bestehenden Verhältnisse - innerhalb des Rahmens der Verfassung und mit den verfassungsrechtlich vorgesehenen Mitteln - eintritt. Er darf nur diesen Staat und seine verfassungsmäßige Ordnung nicht in Frage stellen. Auch für Änderungen der Verfassung darf sich der Beamte einsetzen, soweit die Verfassung diese nicht ausschließt. Er hat jedoch auch insoweit die verfassungsrechtlich vorgesehenen Verfahren einzuhalten und den Weg der demokratisch-parlamentarischen Willensbildung zu beschreiten. Solange die Verfassung nicht in dem von ihm gewünschten Sinn geändert ist, hat er die geltende verfassungsrechtliche Ordnung zu achten und muß in ihrem Sinn tätig werden.

Die Verfassungstreuepflicht des Beamten ist nicht identisch¹⁾ mit der Verfassungstreuepflicht jedes Bürgers, wie sie in Art. 116 der Bayerischen Verfassung zum Ausdruck kommt. Dort heißt es: "Der ungestörte Genuß der Freiheit für jedermann hängt davon ab, daß alle ihre Treuepflicht gegenüber Volk und Verfassung, Staat und Gesetzen erfüllen. Alle haben die Verfassung und die Gesetze zu achten und zu befolgen, an den öffentlichen Angelegenheiten Anteil zu nehmen und ihre körperlichen und geistigen Kräfte so zu betätigen, wie es das Wohl der Gesamtheit erfordert." Im Gegensatz zum Beamten kann der Bürger der freiheitlichen demokratischen Grundordnung ablehnend gegenüberstehen, ohne daß ihn der Vorwurf einer Pflichtverletzung treffen würde und Sanktionen gegen ihn verhängt werden könnten. Erst wenn er zum aktiven Kampf gegen diese politische Ordnung antritt, verletzt er seine allgemeine Treuepflicht und kann damit seine Grundrechte nach Art. 18 GG verwirken.

Deutlicher als das Beamtenrechtsrahmengesetz und das Bundesbeamtengesetz hat das Bayerische Beamtengesetz die politische Treuepflicht des Beamten gekennzeichnet. Dort heißt es in Art. 63 Abs. 2: "Der Beamte muß sich durch sein gesamtes Verhalten zu der freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinn des Grundgesetzes und der Bayerischen Verfassung bekennen und für ihre Erhaltung eintreten.

1) Anders Wiese, Der Staatsdienst in der Bundesrepublik Deutschland, S. 55, S. 72 ff.

Mit dieser Verpflichtung des Beamten ist insbesondere unvereinbar jede Verbindung mit einer Partei, Vereinigung oder Einrichtung, die die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes und der Bayerischen Verfassung ablehnt oder bekämpft oder die Unterstützung anderer verfassungsfeindlicher Bestrebungen."

Für die Bundesbeamten verdeutlichen die unter den Schlagworten "Extremistenbeschuß", "Radikalenerlaß" bekannt gewordenen Entschlüsse vom 19. September 1950 und vom 28. Januar 1972 diese Bekenntnispflicht.

Bereits der Beschluß der Bundesregierung¹⁾ vom 19. September 1950²⁾ stellte fest, daß sich jeder Staatsbedienstete pflichtwidrig verhält, der an "Organisationen oder Bestrebungen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung teilnimmt, sich für diese betätigt oder sie sonst unterstützt ...". Zugleich wurde ein Katalog von Organisationen veröffentlicht, deren Unterstützung mit den Dienstpflichten für unvereinbar erklärt wurde. Der in Ausführung des Beschlusses der Bundesregierung ergangene Erlaß des Bundesministers des Innern vom 19. September 1950³⁾ betonte dann, daß schon die Mitgliedschaft in einer solchen Organisation untersagt sei, da auch die geldliche Stärkung einer Organisation durch Beitritt eine Unterstützung darstelle.

Als Anfang der 70er Jahre die "außerparlamentarische Opposition"⁴⁾ ihre Anhänger zum "langen Marsch durch die Institutionen" aufrief, bestand erneut die Gefahr des Eindringens antidemokratischer Kräfte in den Staatsdienst und das Problem der Verfassungstreue der Beamten rückte wiederum in den Mittelpunkt des öffentlichen Interesses. Am 28. Januar 1972 verabschiedeten der Bundeskanzler und die Regierungschefs der Länder Grundsätze über die Mitgliedschaft von Beamten in radikalen Organisationen.⁵⁾ Darin wird zunächst nochmals

1) Vgl. auch die Beschlüsse einiger Länderregierungen, abgedruckt in: Brandt, Die politische Treuepflicht, S. 142, 143, 145, 154, 157.

2) Gemeinsames Ministerialblatt 1950, S. 93.

3) Rudi Dutschke entwickelte diese Strategie der "Systemüberwindung", vgl. FAZ vom 10.12.1971.

4) Gemeinsames Ministerialblatt 1950, S. 93, 94.

5) Presse und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin Nr. 15 vom 3.2.1972, S. 142.

klar gestellt, daß sich der Beamte zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung positiv zu bekennen und für deren Erhaltung einzutreten hat. Weiter heißt es: "Verfassungsfeindliche Bestrebungen stellen eine Verletzung dieser Verpflichtung dar. Die Mitgliedschaft von Angehörigen des öffentlichen Dienstes in Parteien oder Organisationen, die die verfassungsmäßige Ordnung bekämpfen - wie auch die sonstige Förderung solcher Parteien und Organisationen -, wird daher in aller Regel zu einem Loyalitätskonflikt führen. Führt das zu einem Pflichtverstoß, so ist im Einzelfall zu entscheiden, welche Maßnahmen der Dienstherr ergreift. Für die Einstellung gilt, daß der Bewerber die Gewähr bieten muß, jederzeit für die freiheitlich-demokratische Grundordnung einzutreten. Bestehen hieran begründete Zweifel, so rechtfertigen diese in der Regel eine Ablehnung".¹⁾

Kompletiert wird die Entschließung vom 28. Januar 1972 durch die Grundsätze über die Prüfung der Verfassungstreue vom 19. Mai 1976.²⁾ Diese Grundsätze geben dem Bewerber ein Anhörungsrecht. Ablehnende Entscheidungen dürfen nur auf gerichtsverwertbare Tatsachen gestützt werden. Auf Antrag sind dem Bewerber die Ablehnungsgründe schriftlich mitzuteilen. Dem Bescheid ist eine Rechtsmittelbelehrung beizufügen. Neben diesen verfahrensrechtlichen Regelungen setzt sich die Erklärung auch mit den grundsätzlichen Problemen einer Überprüfung der Verfassungstreue auseinander. Es wird ausgeführt, daß der freiheitlich demokratische Staat von der Verfassungsloyalität seiner Bürger ausgeht und daher zugunsten des Bewerbers grundsätzlich die Vermutung besteht, daß er die Gewähr der Verfassungstreue bietet. Erst wenn der Behörde Tatsachen vorliegen, die diese Vermutung im Einzelfall ernsthaft in Frage stellen, ergibt sich das Recht und die Pflicht zu einer konkreten Überprüfung der Verfassungstreue.

1) Vgl. auch die Reaktionen der Länder, Dokumente abgedruckt in: Brand, Die politische Treuepflicht, S. 162, 163, 165, 168.

2) Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin Nr. 59 vom 21.5.1976, S. 553-554.

"Äußerungen und Handlungen eines jungen Menschen, aus seiner Ausbildungs- und Studienzeit, insbesondere wenn sie längere Zeit zurückliegen, dürfen zur Begründung einer Einstellungsablehnung nur herangezogen werden, wenn sie nach Art und Schwere berechtigten Anlaß zu der Annahme geben, der Bewerber werde nach seiner Ernennung nicht die Gewähr bieten, daß er jederzeit für die freiheitlich demokratische Grundordnung eintritt".¹⁾

1.2. Die Verfassungstreuepflicht und das Rechtsstaatsprinzip

Der Rechtsstaat stellt sein eigenes Tun unter das Recht, unter ein Recht, das er zugleich selbst setzt. Er ist ein Staat, der "im Recht steht und durch das Recht legitimiert wird" und in dem "die politische Gemeinschaft, die im Staat sich organisiert, sich zu einer echten Rechtsgemeinschaft erweitert hat. Eine solche Kongruenz von Staats- und Rechtsgemeinschaft setzt voraus, daß Eigenständigkeit und Eigenwert des Rechtes von der politischen Gemeinschaft respektiert werden".²⁾ Zu den formalen Anforderungen an den Rechtsstaat gehört vor allem die nach Rechtssicherheit im Sinne von Rechtsgewissheit. Rechtssicherheit besteht, wenn jedermann wissen kann, was als Recht gilt und wer befugt ist, Recht zu setzen.

In der Bundesrepublik ist das Rechtsstaatsprinzip in Art. 20 Abs. 3 GG verankert, wonach alles staatliche Handeln Recht und Gesetz unterworfen ist.

Oberflächlich betrachtet verlangt die rechtsstaatliche Ordnung damit nur, daß der Beamte im Dienst Gesetz und Recht achtet, von einem Bekenntnis zur politischen Ordnung ist nicht die Rede. Eine Verbindung dieser Pflichten ergibt sich jedoch, wenn man untersucht, was es für den Beamten eigentlich heißt "Gesetz und Recht zu wahren".

1) Grundsätze über die Prüfung der Verfassungstreue vom 19. Mai 1976, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin Nr. 59 vom 21.5.1976, S. 553-554.

2) Leibholz, Strukturprobleme der modernen Demokratie, S. 168.

Im klassischen Bereich der Verwaltung, der Ordnungsverwaltung, obliegt es dem Beamten Rechtsvorschriften zu vollziehen und zu kontrollieren, ob solche Rechtsvorschriften von den Betroffenen eingehalten werden. Alle Rechtssätze sind so konstruiert, daß sie eine Vielzahl gleichgearteter Fälle betreffen und regeln, da es angesichts der Fülle verschiedener Sachverhalte unmöglich wäre, für jeden Fall eine gesetzliche Regelung zu treffen. Der Zwang zum Generalisieren hat zur Folge, daß die meisten Rechtsnormen auslegungsbedürftig sind. Um sie auf den Einzelfall anwenden zu können, muß der Beamte die Rechtsvorschriften deuten. Dabei hat er manchmal auf die Grundprinzipien des Rechts und damit auf die Grundentscheidungen der politischen Ordnung zurückzugreifen.

Weitaus umfangreicher ist die "rechtsgestaltete Tätigkeit" der Beamten bei den Ermessensentscheidungen. Dort ist es unerläßlich, daß die Beamten die Strukturprinzipien der Rechts- und Staatsordnung heranziehen, um den ihnen vom Gesetzgeber zuerkannten Entscheidungsspielraum auszuschöpfen und doch Gesetz und Recht zu wahren.

Der Beamten, der der freiheitlich demokratischen Grundordnung gleichgültig oder gar ablehnend gegenübersteht, wird Schwierigkeiten haben, im Sinne einer politischen Ordnung zu handeln, die er innerlich nicht akzeptiert. Auch die politische Gesinnung ist unteilbar.¹⁾ Niemand kann Gegner und Befürworter des Systems in einer Person sein. Wer antidemokratischen Ideen anhängt, kann im Amt nicht als überzeugter Demokrat auftreten. Bekennt sich der Beamte nicht zu den Grundwerten der Verfassung, so sind Konfliktsituationen unausweichlich, die die ordnungsgemäße Wahrnehmung der Aufgaben in Frage stellen und die Glaubwürdigkeit der öffentlich-rechtlichen Organisation, die nach außen als Einheit in Erscheinung treten muß, erschüttern.²⁾ Der Bürger wäre verunsichert und würde sich fragen, ob die von einem solchen Beamten getroffene Entscheidung wirklich "Gesetz und Recht" des freiheitlichen Staates wahr.

1) Vgl. hierzu auch Dürig, Die Menschauffassung des Grundgesetzes, in: JR 1952, S. 261 f.

2) Schick, Rechtsgutachten, in: Verfassungsrechtliche Grenzen einer Reform des öffentlichen Dienstrechts, Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Bd. 5, S. 211.

Noch schärfer läßt sich die Problematik an Hand der Leistungsverwaltung aufzeigen. Die Leistungsverwaltung umfaßt die Arbeitsbereiche: Unterricht; Wissenschaft und Kunst; Bau-, Wohnungs- und Verkehrswesen (ohne Bahn, Post, selbständige Wirtschaft); gemeindliche Anstalten und Einrichtungen; Wirtschaftsförderung, Soziales und Gesundheitswesen.¹⁾ In ihrem Mittelpunkt steht die Leistung, die technische und personale Dienstleistung, sowie die finanzielle Hilfe. Die Basis bilden auch hier Rechtsnormen, jedoch können diese lediglich die Richtung markieren, da die Leistung gleichzeitig noch unter dem Gebot wissenschaftlicher oder fachlicher Anforderungen steht oder den wirtschaftlichen Kriterien der Zweckmäßigkeit, des Erfolges und des Ertrages zu genügen hat. Für den Beamten bedeutet es, daß ihm, soweit er nicht eine rein manuelle Tätigkeit verrichtet, ein größerer Entscheidungsfreiraum zukommt und er in verstärktem Maße auf die Grundwerte der Verfassung zurückgreifen muß, um bei Erbringung der Leistung "Gesetz und Recht zu wahren".

1.3. Die Verfassungstreuepflicht und die wehrhafte Demokratie des Grundgesetzes

Der Weimarer Verfassung war es trotz bester Absichten und zahlreicher gesetzes-technischer Vorzüge nicht gelungen, die Errichtung der nationalsozialistischen Diktatur zu verhindern. Einer der entscheidenden Gründe für den Niedergang des Weimarer Verfassungssystems war dessen Wertneutralität und dessen allzu große Toleranz, wonach selbst jene politischen Kräfte freie Entfaltungsmöglichkeiten hatten, welche die Demokratie grundsätzlich bekämpften, sofern sie sich nur in den Grenzen des verfassungsmäßigen Mehrheitsprinzips hielten.²⁾ Demokratie wurde formal als bloßes System von Spielregeln für das politische Leben begriffen, das materiell mit jedem Inhalt erfüllt werden konnte, auch wenn dies zur Be-

1) Ellwein, Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 4. Aufl., S. 341 ff.

2) Unter Bezugnahme auf Art. 130 Abs. 2 WRV, der allen Beamten die Freiheit der politischen Gesinnung und die Vereinigungsfreiheit gewährleistete, erklärte das ProVG (E 77, 493 ff, 495) die disziplinarische Ahndung der bloßen Zugehörigkeit, des bloßen Bekenntnisses zu einer politischen Partei für ausgeschlossen, selbst wenn diese Partei den gewaltsamen Umsturz der bestehenden Staatsordnung herbeiführen wolle.

seitigung der Demokratie führte.¹⁾ Diese Fehler der Weimarer Verfassung vor Augen, wollte der Verfassungsgeber des Grundgesetzes bewußt einen neuen Typ der Demokratie schaffen.²⁾ Das Grundgesetz hat sich vom staatlichen Wertneutralismus³⁾ und dem Gedanken der Indifferenz des Staates gegenüber allen politischen Ideenrichtungen abgewendet und die absolute Toleranz gegenüber allen politischen Gruppen aufgegeben.⁴⁾ Es greift "aus dem Pluralismus von Zielen und Wertungen gewisse Grundprinzipien der Staatsgestaltung heraus, die, wenn sie einmal gebilligt sind, als absolute Werte anerkannt und deshalb entschlossen gegen alle Angriffe verteidigt werden sollen; soweit zum Zwecke der Verteidigung Einschränkungen der politischen Betätigungsfreiheit der Gegner erforderlich sind, werden diese in Kauf genommen".⁵⁾ Auf eine Formel gebracht, lautet das Prinzip: "Toleranz - außer gegen Intoleranz" oder "Verzicht auf Terror, aber nicht auf Notwehr gegen beabsichtigten Terror".

- 1) Vgl. die Nachweise zur Auslegung der WRV bei Peters, Entwicklungstendenzen der Demokratie in Deutschland seit 1949, in: Festgabe für Zaccaria Giacometti, S. 229, Anm. 1; Schmitt-Glaeser, Mißbrauch und Verwirkung von Grundrechten im politischen Meinungskampf, S. 25 f mit Anm. 26. Siehe auch Klein, Zur Berufung von Mitgliedern der Verfassungsfeindlichkeit verdächtiger Parteien und Vereinigungen in das Beamtenverhältnis, in: Festschrift für Ernst Rudolf Huber, S. 91.
- 2) Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee vom 10. bis 23. August 1948, Darstellender Teil, S. 22; Doemming-Fußlein-Matz, Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, in: JöR N.F. 1 (1951), S. 172 f.
- 3) Maunz-Dürig-Herzog, Grundgesetz, Kommentar, Rdn. 86 zu Art. 2 GG.
- 4) Grewe, Die politische Treuepflicht der Angehörigen des öffentlichen Dienstes, in: Treuepflicht im öffentlichen Dienst, S. 42.
- 5) BVerfG E 5, 139. Vgl. auch Bulla, Die Lehre von der streitbaren Demokratie, in: AöR 98, S. 340 ff.

Die Verkürzung der traditionellen freiheitlich-demokratischen Idee, für die grundsätzliche Toleranz essentiell ist, wird vom Grundgesetz hingenommen, weil es nicht auf die Errichtung und den Schutz eines eigenen Wertsystems verzichten wollte.¹⁾ Am deutlichsten bringt Art. 79 Abs. 3 GG den Selbstschutz der Verfassung zum Ausdruck, wenn er die Grundprinzipien dieser politischen Ordnung für unantastbar erklärt. Die als "militant, wehrhaft oder auch streitbar" gekennzeichnete Demokratie erwartet von ihren Bürgern eine Verteidigung der freiheitlichen Ordnung und nimmt einen Mißbrauch der Grundrechte zum Kampf gegen diese Ordnung nicht hin.²⁾ Verfassungsfeinde sollen nicht unter Berufung auf Freiheiten, die das Grundgesetz gewährt und unter ihrem Schutz die Verfassungsordnung oder den Bestand des Staates gefährden, beeinträchtigen oder zerstören dürfen.³⁾ Die Verfassung sieht deshalb vor, daß Vereinigungen verboten, Grundrechte verwirkt und Parteien für verfassungswidrig erklärt werden können, wenn sie sich in aggressiv kämpferischer Weise gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung wenden.

Das veränderte Demokratieverständnis hat zur Folge, daß in der Bundesrepublik grundsätzlich nur derjenige am demokratischen Prozeß teilhaben kann, der die freiheitliche demokratische Grundordnung anerkennt. Das Anerkenntnis kann dabei von einer ausdrücklichen Bejahung bis hin zum bloßen Dulden dieser Grundprinzipien der Staatsgestaltung reichen. Stets steht jedoch der Grad des Engagements mit der Intensität der Teilhabe des Staatsbürgers am politischen Prozeß in Zusammenhang. Wer seine politische Betätigung auf die Stimmabgabe bei den Wahlen zum Bundestag, Landtag und zu den kommunalen Parlamenten beschränkt, kann dem Verfassungswertgefüge gleichgültig gegenüberstehen, wer dagegen als Abgeordneter an der Willensbildung mitwirkt, muß die freiheitliche demokratische Grundordnung zur Maxime seines Handelns erheben, um seinen Aufgaben gerecht zu werden.

1) BVerfG E 5, 139.

2) Vgl. Art. 9 Abs. 2, 20 Abs. 4, 18, 21 Abs. 2, 98 Abs. 2 u. 5 GG; BVerfG E 28, 48.

3) BVerfG E 30, 19 f.

Daß diese Forderung zuweilen mit der Wirklichkeit nicht in Einklang steht,¹⁾ liegt daran, daß das Parteienprivileg (Art. 9 GG) die Parteien und ihre Funktionäre solange schützt, solange das Bundesverfassungsgericht kein Parteiverbot ausgesprochen hat.²⁾

Welche Anforderungen nun an die Verfassungstreue des Beamten zu stellen sind - ob eine indifferente Haltung gegenüber der freiheitlichen demokratischen Grundordnung ausreicht oder ob ein positives Bekenntnis zu dieser verlangt werden muß - hängt von der Stellung der Verwaltung im demokratischen Prozeß ab.

1.3.1. Die Stellung der Verwaltung im demokratischen Prozeß

Demokratie wird definiert als Herrschaft des Volkes oder Herrschaft der Mehrheit oder Herrschaft der Vielen.³⁾ Kennzeichen der Demokratie ist die Durchartikulierung der politischen Gesellschaft bis zum letzten Glied, so daß alle Mitglieder nicht nur über ihre persönliche Existenz entscheiden, sondern auch über alle Fragen, Probleme und Aufgaben, die die Art und Weise ihrer politischen Existenz betreffen. Damit sind alle Mitglieder einer politischen Gesellschaft zugleich Repräsentanten dieser Gesellschaft.⁴⁾ Diese Selbst-Repräsentation ist jedoch nur potentiell und kann aus einer Vielzahl von Gründen⁵⁾ nicht aktualisiert werden. Die Repräsentationspotenz muß, um überhaupt verwirklicht werden zu können, bei einigen Menschen konzentriert werden. Für die Übertragung der Repräsentationspotenz bedarf es bestimmter Verfahren und Institutionen. In der demokratischen Ordnung beruft die Gesamtheit der Bürger aus ihrer Mitte Amtsinhaber in die politischen Institutionen, die dann für sie die Repräsentation ausüben.

In der parlamentarischen Demokratie der Bundesrepublik werden diese Repräsentationsbefugnisse von Regierung und Parlament wahrgenommen, wobei das Parlament die zentrale Institution ist, denn nur seine Amtsinhaber führen ihr Amt auf ein

1) z.B. Abgeordnete der NPD, DKP etc.

2) Vgl. S. 66 ff

3) Laufer, Die demokratische Ordnung, S. 84 ff.

4) Vgl. dazu Laufer, Die demokratische Ordnung, S. 87 f.

5) Vgl. z.B. Morstein Marx, Regieren und Verwalten, in: PVS 1967, S. 353.

unmittelbares Mandat des Volkes zurück, während das Regierungsamt durch das Parlament vergeben wird und so nur mittelbar demokratisch legitimiert ist. Regierung und Parlament bilden die politische Spitze und sind berufen, die politischen Grundentscheidungen für diesen Staat zu treffen. Verwirklicht werden diese dann von der Verwaltung. Eine Verwaltung, deren Aufgabe sich in der Vollstreckung politischer Entscheidungen erschöpft, ist zwar Grundmodell jeder repräsentativen Demokratie, entspricht aber nicht der Funktion der Verwaltung in modernen Demokratien. Und so ergibt sich auch für die Bundesrepublik ein anderes Bild. Die tatsächlichen Voraussetzungen staatlichen Zusammenlebens – die zunehmende Knappheit von Raum, Luft und anderen natürlichen Grundlagen des menschlichen Lebens, die Kompliziertheit der wirtschaftlichen und sozialen Verflechtungen, die Abhängigkeit der Menschen von gemeinsamen Organisationen, die Vielfalt der Interessen – einerseits, und zum andern die Entscheidung zur Rationalität, auf der die staatliche Ordnung heute beruht,¹⁾ bewirken immer mehr eine Verlagerung von der vornehmlich reaktiven zur vorsorgenden Staatstätigkeit hin.²⁾ "Vorsorge" ist der Inbegriff der gegenwärtigen Maßnahmen, die dazu bestimmt und geeignet sind, zu einem künftigen Zeitpunkt vorausgesehene Bedürfnisse zu erfüllen.³⁾ Die staatliche Vorsorge zielt auf eine Erhaltung aller Bedingungen einer menschenwürdigen Existenz ihrer Staatsbürger, insbesondere auf die Wahrung, wenn möglich Mehrung von Gesundheit, Wohlstand, Bildung dieser Menschen, kurz auf ihre Selbstverwirklichung ab. Vorsorge bedarf der Planung. Denn Planung bedeutet "Reduktion von Komplexität"⁴⁾ in rationalen demokratischen Prozessen. Sie dient als der

1) Hierzu eingehend Bull, Die Staatsaufgaben nach dem GG, S. 106.

2) Bull, Die Staatsaufgaben nach dem GG, S. 270 ff.

3) Bull, Die Staatsaufgaben nach dem GG, S. 377.

4) Dies ist ein Zentralbegriff der Luhmann'schen Systemtheorie vgl. Luhmann, Politische Planung, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft 1966, S. 271 ff und in: Ronge-Schmieg, Politische Planung in Theorie und Praxis, S. 57 ff.

"systematische Entwurf einer rationalen Ordnung auf der Grundlage alles verfügbaren Wissens"¹⁾ dazu, Zielkonflikte zu überwinden, indem die beteiligten Interessen möglichst umfassend in den Entscheidungsprozeß eingebracht und untereinander abgestimmt werden. Planung erfordert Kontinuität und Fachwissen. Beides bietet die Verwaltung, weshalb auch die Planung im Bereich der Verwaltung angesiedelt ist, obwohl sie nicht in das herkömmliche Schema der Verwaltungstätigkeit paßt. Planung ist Gestaltung, ist Aktion, nicht Reaktion. Sie erschöpft sich nicht in einer Zusammenstellung von Fakten, sondern schließt die Aufbereitung des Sachwissens und die Erstellung tragfähiger Konzepte mit ein. Der Beamte, zumeist der Ministerialbeamte, muß hier also Wertungen vornehmen, Präferenzkataloge erstellen und Interessenkonflikte entscheiden. Seine Tätigkeit ist politisch. Seine Konzepte sind für die politischen Institutionen - Regierung und Parlament - oft verbindlich, da diese wegen der mangelnden fachlichen Kompetenz oft nicht in der Lage sind, so komplexe Planungsvorhaben aufzuschlüsseln und im Detail zu überprüfen.²⁾

Die Verwaltung ist damit über ihren eigentlichen Bereich der Umsetzung von politischen Entscheidungen in Verwaltungshandeln weit hinausgewachsen und selbst zur politischen Institution geworden.

Der Verwaltung fehlt jedoch jede demokratische Legitimation. Ihre Beamten werden auf Lebenszeit ernannt³⁾ und unterliegen keiner Kontrolle durch die Wähler. Würde man die Beamten nicht an die Grundentscheidungen der Verfassungen binden, könnten gerade im Bereich der politischen Planung antidemokratische Kräfte ungestört tätig werden, die demokratisch legitimierte politischen Institutionen unterlaufen und systemverändernd wirken.

1) Kaiser, Planung I. S. 7; Ellwein, Politik und Planung S. 34 f.

2) Ellwein, Kontrolle der Bürokratie oder Kontrolle durch die Bürokratie?, in: Probleme der Demokratie heute, PVS 1970, Sonderheft 2, S. 170 ff. Dazu die Thesen von Grauhan, ebenda S. 167. Vgl. auch Laufer, Der sozialisierte Mensch, S. 120 ff.

3) § 10 BBG, Art. 13 BayBG.

So könnte insbesondere die ständige Einflußnahme dieser Beamten auf den Willens- und Meinungsbildungsprozeß innerhalb der Verwaltung langfristig zu unerwünschten Veränderungen führen.¹⁾

Um eine solche Entwicklung auszuschließen, muß vom Beamten verlangt werden, daß er sich zu der freiheitlich-demokratischen Grundordnung bekennt und bereit ist, jederzeit aktiv für sie einzutreten. Denn nur wer sich mit dem Verfassungswertgefüge identifiziert, wird nicht in Versuchung geraten, gegen die anerkannte politische Ordnung zu arbeiten, sondern wird alles tun, um die freiheitliche demokratische Grundordnung funktionsfähig und damit lebensfähig zu erhalten.

1.4. Die Verfassungstreuepflicht und die bürgerlichen Freiheiten

Die Bindung des Beamten an die freiheitliche demokratische Grundordnung des Grundgesetzes bleibt nicht ohne Einfluß auf die ebenfalls im Grundgesetz verbürgten bürgerlichen Freiheiten des Beamten. Welche Einschränkungen sich dadurch im einzelnen ergeben, wird in den folgenden Abschnitten geprüft.

1.4.1 Die Funktion der Grundrechte und ihre Geltung im Beamtenverhältnis

Das deutsche Volk bekennt sich in Art. 1 Abs. 2 GG zu den unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft und hat versucht, diese in den Grundrechten des Grundgesetzes zu positivieren. Die Grundrechte sollen es jedem ermöglichen "sein Leben in echter Selbstbestimmung, ohne zwangsweise Entfremdung und Direktion seines Daseins zu führen".²⁾ Sie stellen die ersten und obersten Werte der staatlichen Ordnung der Bundesrepublik dar³⁾ und sollen eine private, "staatsfreie" Sphäre schaffen, in die der Staat nicht eingreifen darf, weil es sich um einen Bereich handelt, der seiner Natur nach das Wesen des Menschen ausmacht.⁴⁾ Die Grundrechte sind für die Demokratie schlechthin essentiell, da diese ohne die dauernde Kommunikation ihrer Bürger unterein-

1) Ausführlich hierzu Schelsky, Systemüberwindung, Demokratisierung, Gewaltenteilung.

2) Scheuner, Die neuere Entwicklung des Rechtsstaates in Deutschland, in: Hundert Jahre Deutsches Rechtsleben, S. 249 mit Anm. 96.

3) Smend, Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze, S. 217, 260 ff; Krüger, Allgemeine Staatslehre, S. 539 ff.

4) BVerfGE 6, 32 (41).

ander gar nicht denkbar ist.¹⁾ Ihre uneingeschränkte Vorrangstellung bewirkt, daß sie grundsätzlich für alle Bürger, auch für die Beamten in demselben Empfang gelten müssen.²⁾ Insbesondere ist mit dem Eintritt in das Beamtenverhältnis kein Grundrechtsverzicht³⁾ verbunden. Das Grundgesetz erklärt nämlich in Art. 1 Abs. 2 GG die Menschenrechte für unveräußerlich und schließt damit einen Verzicht, sei es auf ein Recht als Ganzes, sei es auf seine Ausübung⁴⁾ aus. Der Satz "volenti non fit iniuria" kann dort nicht gelten, wo ein Grundrecht dem Einzelnen nicht nur seines persönlichen Vorteils wegen eingeräumt worden ist, sondern zugleich Inhalt einer Aufgabe, einer Pflicht ist. Der Verzicht wäre eine Selbstentpflichtung des Bürgers und würde im Ergebnis darauf hinauslaufen, daß ein von der Verfassung normiertes konstitutives Element der freiheitlichen Demokratie aufgegeben wird. Zudem wäre der Beamte nur unvollkommen gerüstet, wenn er selbst die Grundrechte, deren Achtung, Schutz und Wahrung eine seiner obersten Amtspflichten ist, nicht in demselben Umfang genießen würde wie alle Bürger.

1) Krüger, Allgemeine Staatslehre, S. 542 ff.

2) Merkl, Entwicklung und Reform des Beamtenrechts, in: VVDStRL 7 (1932), S. 97.

3) Dazu Ule, Öffentlicher Dienst, in: Bettermann-Nipperdey, Die Grundrechte, Bd. IV/2, S. 616; Ulmer, Anstaltsgewalt und Grundrechte, S. 78 ff; Donle, Zur Problematik der besonderen Gewaltverhältnisse, S. 209 ff; Böttcher, Die politische Treuepflicht der Beamten und Soldaten und die Grundrechte der Kommunikation, S. 58 ff; Windmann, Die Grundrechte im Beamtenverhältnis, S. 64 ff; Lauxmann, Öffentlichrechtliches und privatrechtliches Dienstverhältnis im Hinblick auf die grundrechtliche Stellung der Angehörigen des öffentlichen Dienstes; Schick, Der Beamte als Grundrechtsträger, in: ZBR 1963, S. 69 f; Zwirner, Politische Treuepflicht des Beamten, S. 243 ff; Leisner, Die schutzwürdigen Rechte im besonderen Gewaltverhältnis, in: DVBl 1960, S. 619, 621, 643; Grewe, Politische Treuepflicht im öffentlichen Dienst, in: AöR 76, S. 50 f.

4) Zum Problem der Aufspaltung in das Recht als solches und seine Ausübung vgl. v. Münch, Freie Meinungsäußerung und besonderes Gewaltverhältnis, S. 27; Donle, Zur Problematik der besonderen Gewaltverhältnisse, S. 216 ff.

1.4.2. Der Freiheitsbegriff des Grundgesetzes

Die Grundrechte sind nicht absolut und abstrakt in einer prinzipiell unermeßlich gedachten Freiheitssphäre des Einzelnen angesiedelt, sondern sind als Freiheitsrechte stets in die menschliche Verantwortung in Staat und Gesellschaft eingebunden.¹⁾ Wer als freie Persönlichkeit eine ihn bindende, nach der Rechtsordnung zulässige Entscheidung trifft, wer also verantwortlich von seiner Freiheit Gebrauch macht, der erfüllt sie mit Inhalt und beschränkt sie nicht. Erkennt man das nicht an, dann ist nur derjenige "frei", der keinerlei Verpflichtungen eingeht. Richtig ist aber, daß eine freie Entfaltung der Persönlichkeit für den selben Zeitraum notwendig eine andere ausschließt, ohne, daß deshalb die Freiheitssphäre verkleinert würde.²⁾ Wer Beamter wird, beschränkt nicht sein Grundrecht der freien Berufsausübung,³⁾ sondern macht von seiner Freiheit zur Selbstbindung Gebrauch. Auch bei den Vorschriften der §§ 64 ff BBG geht es lediglich um die Konkretisierung des Inhalts und Umfangs der von dem Beamten übernommenen Dienstpflicht und nicht um eine Beschränkung von Grundrechten.⁴⁾ Zur freien Entfaltung der Persönlichkeit gehört die Möglichkeit, sein Arbeitsverhältnis frei zu gestalten. Im Zivilrecht dient die Vertragsfreiheit der Verwirklichung dieses Ziels; dem entspricht im öffentlichen Dienstrecht die Freiheit, die sich aus der Besonderheit der dienstlichen Notwendigkeiten ergebenden Verpflichtungen in einem Beamtenverhältnis auf sich zu nehmen.⁵⁾ Diese inhaltliche Erfüllung der Freiheit ist nicht identisch mit einem Grundrechtsverzicht. Es ist vielmehr stets zu fragen,

-
- 1) Ausführlich hierzu Laufer, Die Widersprüche im freiheitlichen demokratischen System, in: Reinisch (Hrsg.), Freiheit und Gleichheit, S. 18 ff.
 - 2) Wiese, Der Staatsdienst in der Bundesrepublik Deutschland, S. 118 f.
 - 3) Anders Ule, Öffentlicher Dienst, in: Bettermann-Nipperdey, Die Grundrechte, Bd. IV/2, S. 638.
 - 4) Zwirner, Politische Treuepflicht des Beamten, S. 253.
 - 5) BVerwG E 14, 21, 27; dazu Rüfner, Die besondere staatsbürgerliche Rechtsstellung des Beamten, S. 4 f, 18.

ob in concreto eine Selbstbindung dieses Umfangs zulässig ist und nicht gegen die grundrechtlich verbürgten Rechte verstößt.¹⁾

Für die Verfassungstreuepflicht muß dies bejaht werden, da die Verfassung im demokratischen Staatswesen Ausdruck des geistigen Konsenses der politischen Gesellschaft ist²⁾ und somit jedermann bindet. Wer sich ausdrücklich zu ihr bekennt, kann sich demnach gar nicht in Widerspruch zu den in ihr verankerten Rechten befinden. Unter dem Aspekt der Selbstbindung ergeben sich keine Schwierigkeiten. Problematisch ist jedoch, daß die Verfassungstreuepflicht unabdingbare Voraussetzung für die Aufnahme in das Beamtenverhältnis und ein Verbleiben im Amt ist, umsomehr als Art. 33 Abs. 2 GG bestimmt, daß jeder Deutsche nach seiner Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung Zugang zu allen öffentlichen Ämtern hat und nach Absatz 3 niemandem aus seiner Zugehörigkeit oder Nichtzugehörigkeit zu einem Bekenntnis oder einer Weltanschauung ein Nachteil erwachsen darf.

1.4.3. Die Verfassungstreuepflicht und die Freiheit der politischen Anschauung

"Eignung, Befähigung und fachliche Leistung" sind die zulässigen Auswahlkriterien für die Aufnahme in das Beamtenverhältnis d.h. andere Kriterien als diese dürfen bei der Beurteilung eines Bewerbers nicht herangezogen werden.³⁾ Da die Eignung als umfassendstes Qualifikationsmerkmal die gesamte Persönlichkeit erfaßt und über die rein fachlichen Gesichtspunkte hinausgeht, stellt sich die Frage, ob die Verfassungstreue zu den Eignungsvoraussetzungen gehört. Der Verfassungsgeber wollte unter Eignung lediglich die charakterliche Eignung verstanden wissen und den Fall, daß jemand wegen einer abweichenden Meinung als ungeeignet zurückgewiesen wird, aus-

1) Vgl. auch Wiese, Der Staatsdienst in der Bundesrepublik Deutschland, S. 121 ff.

2) Laufer, Die demokratische Ordnung, S. 105.

3) Maunz-Dürig-Herzog, Grundgesetz, Rdn. 21 zu Art. 33 GG; v. Mangoldt-Klein, Das Bonner Grundgesetz, Art. 33 Anm. IV 2 c.

schließen.¹⁾ Art. 33 Abs. 3 GG ergänzt die Positivliste insoweit, als dort auch für den Beamtenanwärter die Bekenntnisfreiheit statuiert wird. Unter Bekenntnisfreiheit versteht man die auf dem Persönlichkeitsrecht beruhende Entscheidung in religiösen und weltanschaulichen Fragen, verbunden mit der Möglichkeit der ungehinderten Kundgabe und Verwirklichung dieser Entscheidung.²⁾ Die Weltanschauung ist dabei nicht identisch mit der politischen Anschauung. Die Weltanschauung bezeichnet eine grundsätzliche, von konkreten tagespolitischen Zielen unabhängige Position.³⁾ Daß auch politische Anschauungen nicht zu einer Benachteiligung führen dürfen, ergibt sich aus Art. 3 Abs. 3 GG. Beide Vorschriften - Art. 3 und Art. 33 GG - können jedoch nicht isoliert betrachtet werden, sondern sind im Kontext der gesamten Verfassung zu sehen; einer Verfassung, deren oberstes Konstitutionsprinzip die freiheitliche demokratische Grundordnung ist und die bewußt demjenigen die Freiheiten aberkennt, der sich in aggressiv kämpferischer Weise gegen diese Grundwerte der politischen Ordnung der Bundesrepublik wendet.⁴⁾ Auch die Freiheit des weltanschaulichen Bekenntnisses und die Freiheit der politischen Anschauung können daher nicht schrankenlos sein, sondern müssen sich in den vorgezeichneten Grenzen bewegen. Wer sich also einer weltanschaulichen bzw. politischen Richtung anschließt, die die Beeinträchtigung oder Beseitigung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung zum Ziele hat, kann sich dabei nicht auf die vom Grundgesetz verbürgten Freiheiten berufen.⁵⁾

1) Der Parlamentarische Rat vgl. Doemming-Fußlein-Matz, Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, in: JÖR N.F. 1, S. 312 f.

2) Maunz, Staatsrecht.

3) BVerfG E 25, 44, 63.

4) Art. 18, 21 Abs. 2 GG.

5) So auch Kriele, Kommunisten als Beamte, in: Frister-Jochimsen, Wie links dürfen Lehrer sein?, S. 26 f; Keßler, Die Verfassungsloyalität des öffentlichen Dienstes und die Systemüberwindung, in: Politische Studien, Sonderheft 1972, S. 50. a.A. Azzola-Lautner, Loyalitätspflicht und politische Kommunikationsrechte der Beamten, in: ZBR 1973, S. 130.

Der Zugang zum Berufsbeamtentum ist jedoch nicht nur demjenigen verwehrt, der die freiheitliche demokratische Grundordnung bekämpft, sondern auch dem, der nicht bereit ist, sich aktiv zu ihr zu bekennen. Hier ist zu bedenken, daß der Gleichheitsgrundsatz keinesfalls jede Ungleichbehandlung ausschließt, sondern lediglich eine willkürliche Differenzierung verbietet.¹⁾ Eine Pflicht zur Ungleichbehandlung kann sich aus der Natur der Sache und/oder anderen Verfassungsgrundsätzen heraus ergeben.²⁾ Die freiheitliche demokratische Grundordnung ist die "theologia civilis" der politischen Gesellschaft der Bundesrepublik und bildet, als die verfassungsrechtliche Wertordnung, den Maßstab für alles politische Handeln schlechthin; sie zu wahren, ist die erste Pflicht aller staatlichen Institutionen.³⁾ Da (wie bereits dargelegt) nur der Beamte, der sich mit der freiheitlichen demokratischen Grundordnung identifiziert, die Einhaltung dieser obersten Verfassungsprinzipien garantiert, ist es sachgerecht und verfassungsrechtlich unbedenklich, von den Beamten ein Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung zu verlangen. Geeignet ist demnach nur derjenige Bewerber, der die Gewähr dafür bietet, innerhalb und außerhalb des Dienstes für die freiheitliche demokratische Grundordnung des Grundgesetzes einzutreten.⁴⁾

1) Stellvertretend hier Maunz-Dürig-Herzog, Grundgesetz, Rdn. 1 - 21 zu Art. 3 GG; v. Mangoldt - Klein, Das Bonner GG, Art. 3 Anm. III.

2) Obwohl Art. 33 Abs. 3 GG bestimmt, daß die Zulassung zu öffentlichen Ämtern unabhängig vom religiösen Bekenntnis zu erfolgen hat, ist unbestritten, daß bei Lehrern an Bekenntnisschulen nach dem religiösen Bekenntnis differenziert werden darf. Da das Grundgesetz die Bekenntnisschule (Art. 7 GG) zuläßt, muß diese auch entsprechend ausgestaltet und mit bekenntnisgebundenen Lehrern ausgestattet werden können. Vgl. Maunz-Dürig-Herzog, Grundgesetz, Rdn. 30 zu Art. 33 GG; BVerfG E 39, 368. Eingehend hierzu auch Klein, Zur Berufung von Mitgliedern der Verfassungsfeindlichkeit verdächtiger Parteien und Vereinigungen in das Beamtenverhältnis, in: Festschrift für Ernst Rudolf Huber, S. 80.

3) Vgl. Teil IV Abschnitt 1.1.1. der Arbeit (S. 42 ff.).

4) So auch die Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstes, Bericht der Kommission, S. 165. Dagtoglou, Gutachten, in: Die Verfassungspolitische Problematik einer Reform des öffentlichen Dienstes, Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstes, Bd. 6, S. 75.

1.4.4. Die Verfassungstreuepflicht und die Freiheit der politischen Betätigung

Die in der Öffentlichkeit unter dem Schlagwort "Radikalenerlaß" bekannt gewordene EntschlieÙung des Bundeskanzlers und der Regierungschefs der Länder vom 27. Januar 1972 hat wieder einmal deutlich gemacht, daß die Verfassungstreuepflicht die politische Betätigung der Beamten beschränkt. So ist es ihnen vor allem untersagt Parteien und Organisationen zu unterstützen, denen verfassungsfeindliche Bestrebungen nachgesagt werden. Die Kritiker des "Radikalenerlasses" sehen darin einen Verstoß gegen die Grundrechte der Meinungs- und Vereinigungsfreiheit, insbesondere gegen das Parteienprivileg des Art. 21 GG.¹⁾

Nach Art. 5 GG hat jeder - auch der Beamte - das Recht, seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern und zu verbreiten. Allerdings kann die Meinungsfreiheit durch die allgemeinen Gesetze, zu denen die Beamtengesetze zählen²⁾ eingeschränkt werden. Die allgemeinen Gesetze müssen jedoch selbst im Lichte des Grundrechts interpretiert werden. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts³⁾ ist eine Güterabwägung zwischen dem Recht der Meinungsäußerung und den Zwecken des Gesetzes vorzunehmen. Die Beamtengesetze wollen der freiheitlichen Demokratie der Bundesrepublik einen funktionierenden Verwaltungsapparat

-
- 1) Becker, Die Berufsverbotspraxis als Vehikel zur Fundamentalerosion des GG, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 1974, S. 380 f; Schmitt-Lermann, Zum gegenwärtigen Stadium der juristischen Auseinandersetzung mit den verfassungswidrigen Ministerpräsidentenbeschlüssen, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 1973, S. 809 ff; Premßler-Tautz, Der Berufsverbots-erlaß in der BRD, Antikommunismus im Mantel des Beamtenrechts, in: Staat und Recht 1974, S. 442 ff; Verteidigt den demokratischen Rechtsstaat!, Resolution zum Beschluß des BVerfG vom 22.5.1975, in: FAZ vom 28.11.1975.
 - 2) Eingehend hierzu Böttcher, Die politische Treuepflicht der Beamten und die Grundrechte der Kommunikation, S. 90 ff; Maunz-Dürig-Herzog, Grundgesetz, Rdn. 264 zu Art. 5 GG; Ule, in: Bettermann-Nipperdey, Die Grundrechte, Bd. IV/2, S. 605; BVerfG E 7, 207 ff; 10, 122; 12, 124 f.
 - 3) BVerfG E 7, 208, 209.

an die Hand geben, der diese politische Ordnung lebens- und funktionsfähig erhält und dem Einzelnen ein Höchstmaß an persönlicher Freiheit garantiert. Die Meinungsfreiheit muß insoweit zurücktreten.

Art. 9 Abs. 1 GG gewährleistet die Freiheit privatrechtliche Vereinigungen zu gründen und ihnen beizutreten.¹⁾ Verbürgt wird jedoch nicht nur dem Einzelnen ein Recht, sich in Vereinen und Gesellschaften zu organisieren, sondern auch den Vereinigungen ein Recht auf Entstehen und Bestehen.²⁾ Was die politischen Parteien anbelangt, so genießen diese wegen ihrer Sonderstellung im Verfassungsleben eine erhöhte Schutz- und Bestandsgarantie,³⁾ die darin zum Ausdruck kommt, daß über die Verfassungswidrigkeit einer Partei allein das Bundesverfassungsgericht befinden darf (sog. Parteienprivileg). Damit werden die Parteien allerdings nicht von der Beachtung der allgemeinen Rechtsordnung freigestellt. Das Parteienprivileg schützt nur die Partei als Element der streitbaren Demokratie in ihrer spezifisch politischen Tätigkeit. Solange die Verfassungswidrigkeit einer Partei nicht durch das Bundesverfassungsgericht festgestellt ist, darf die Partei in ihrer politischen Tätigkeit nicht behindert werden.⁴⁾ Bis zu diesem Zeitpunkt ist "ein administratives Einschreiten gegen den Bestand einer politischen Partei schlechthin ausgeschlossen, mag sie sich der freiheitlichen demokratischen Grundordnung gegenüber auch noch so feindlich verhalten".⁵⁾ Das Parteienprivileg ist ein Privileg der Partei, nicht ein Privileg ihrer Mitglieder oder Sympathisanten. Es schützt zunächst nur die Parteiorganisation als solche. Das Bundesverfassungsgericht hat zwar den Schutzgedanken des Parteienprivilegs in beschränktem Umfang auf die Funktionäre und Anhänger einer Partei ausgedehnt;⁶⁾ die diesbezüglichen Ent-

1) BVerfG E 10, 102, 361.

2) BVerfG E 13, 175.

3) BVerfG E 12, 296 ff, 304.

4) BVerfG E 17, 155, 166.

5) BVerfG E 5, 85.

6) BVerfG E 12, 296 ff; 13, 46 ff; 17, 155..

scheidungen betrafen allerdings nur die Frage nach der Strafbarkeit und den Entzug von Rechtsansprüchen¹⁾ von Parteifunktionären vor dem Verbot einer Partei. Das Gericht hatte dabei den normalen Status des politisch aktiven Bürgers in der Gesellschaft vor Augen und nicht den Bürger in seiner besonderen rechtlichen Stellung als Beamter.

Parteienprivileg und beamtenrechtliche Treuepflicht stehen in einem Spannungsverhältnis.²⁾ Der Vorrang der beamtenrechtlichen Treuepflicht vor dem Parteienprivileg ergibt sich aber zwangsläufig aus dem, dem Parteienprivileg zugrundeliegenden Prinzip der Toleranz gegenüber radikalen Organisationen und deren Recht auf politische Freiheit. Denn diese Toleranz und diese Freiheit sind nur möglich unter der Voraussetzung voller Funktionsfähigkeit der staatlichen Institutionen.³⁾ Es würde eine Verabsolutierung des Parteienprivilegs darstellen, müßte der Staat immer, wenn ihm die Tätigkeit von Beamten in einer Partei bedenklich erscheint, ein Verfahren nach Art. 21 Abs. 2 GG einleiten.⁴⁾ Das Parteiverbot soll äußerstes und letztes Mittel zum Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung sein, weshalb auch die Antragstellung an das Bundesverfassungsgericht nicht dem Legalitäts-, sondern dem Opportunitätsprinzip unterliegt.⁵⁾ Vor einer Antragstellung ist stets

1) Auf eine Übernahme in das Beamtenverhältnis besteht nach BVerfG E 39, 354 kein Rechtsanspruch.

2) BVerfG E 39, 357 ff; Schäfer, Die politische Treuepflicht des öffentlichen Dienstes, in: BVBl 1973, S. 174; Arndt, Die Verfassungstreuepflicht im öffentlichen Dienst und das GG, in: DÖV 1973, S. 591; Plümer, Kein Amtssessel für Verfassungsfeinde, in: Recht und Staat, S. 645; Böttcher, Die politische Treuepflicht der Beamten und Soldaten und die Grundrechte der Kommunikation, S. 78 ff; Schweiger, Parteienprivileg und dienstrechtliche Treuepflicht, in: JZ 1974, S. 746 f; Keßler, Die Verfassungsloyalität des öffentlichen Dienstes und die Systemüberwindung, in: Politische Studien, Sonderheft 1972, S. 46 ff.

3) So z.B. auch Innenminister Heinz Schwarz in der 17. Plenarsitzung des Landtags von Rheinland-Pfalz am 3.2.1972, in: Knirsch-Nagel-Voegeli, "Radikale" im öffentlichen Dienst, S. 34.

4) Hartleb, Die Frage nach der Parteizugehörigkeit im öffentlichen Dienst, S. 91 ff. a.A. Azzola-Lautner, Loyalitätspflicht und politische Kommunikationsrechte der Beamten, in: ZBR 1973, S. 128 f.

5) § 43 BVerfGG.

zu berücksichtigen, daß das konkurrierende Nebeneinander der politischen Kräfte und ihre wechselseitige Auseinandersetzung ebenso zum Wesen einer lebendigen Demokratie gehören wie das Vertrauen in die Einsichts- und Urteilsfähigkeit der Bevölkerung bei der politischen Willensbildung. Zudem widerspräche es dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, wenn nur das Verbot radikaler Organisationen zur Entfernung ihrer Mitglieder aus dem öffentlichen Dienst führen könnte.

Um nicht mit dem Entscheidungsmonopol des Bundesverfassungsgerichts in Konflikt zu geraten, wurde in der EntschlieÙung des Bundeskanzlers und der Regierungschefs der Länder vom 28. Januar 1972 nicht der Begriff "verfassungswidrig", sondern der Begriff "verfassungsfeindlich" verwendet.¹⁾

Wer als Beamtenanwärter einer radikalen Partei angehört, muß damit rechnen, daß seine Verfassungstreue in Frage gestellt wird, denn die Mitgliedschaft in einer politischen Partei stellt eine, über die bloÙe Gesinnung hinausgehende, politische Verhaltensform dar. Wer einer Partei beitrifft, gibt dadurch grundsätzlich zu erkennen, daß er sich über ein rein innerliches Sympathisieren hinaus zu den von ihr verfolgten Zielen offen bekennt und zur Verwirklichung dieser Ziele beitragen will.²⁾ Der Bewerber kann eine Überprüfung seiner Verfassungstreue nicht durch den Hinweis auf das Parteienprivileg abwenden, da das Parteienprivileg ja nicht als "Privileg der Organisierten" aufgefaÙt werden darf.³⁾ Ansonsten würde nämlich von Bewerbern, die einer verfassungsfeindlichen, aber nicht verbotenen Partei angehören, weniger Verfassungstreue verlangt werden, als von nichtorganisierten Bewerbern. Ein solches Vorgehen wäre aber mit dem Gleichheitsgrundsatz schlechthin unvereinbar. Es gehört daher nicht zu den von Art. 21 GG geschützten Rechten einer Partei, durch Beamte im öffentlichen Dienst vertreten zu sein, die die gleichen Ziele wie die Partei verfolgen. Es kann angesichts des Anteils der

1) Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin Nr. 15 vom 3.2.1972, S. 142.

2) BVerWG E 18, 276, 281; Böttcher, Die politische Treuepflicht der Beamten und Soldaten und die Grundrechte der Kommunikation, S. 136; Plümer, Kein Amtssessel für Verfassungsfeinde, in: Recht und Staat, S. 648 f; Arndt, Die Verfassungstreuepflicht im öffentlichen Dienstrecht und das Grundgesetz, in: DÖV 1973, S. 590.

3) So z.B. BVerfG E 39, 335, 359 f; Stern, Zur Verfassungstreue der Beamten, S. 39; Isensee, Der Beamte zwischen Parteifreiheit und Verfassungstreue, in: JuS 1973, S. 269.

Beamten an der Zahl der Beschäftigten auch nicht gesagt werden, daß die Organisation einer Partei nicht möglich sei, weil sich das Bekenntnis zu ihren Zielen bei der Einstellung in den öffentlichen Dienst nachteilig auswirke. Die Handlungsfähigkeit einer politischen Partei in ihrer Funktion als mitwirkender Faktor der politischen Willensbildung wird weder beeinträchtigt, noch gefährdet, wenn ihr Beamte nicht angehören können.¹⁾

1.4.5. Die Verfassungstreuepflicht und die Berufsfreiheit

In der Auseinandersetzung um den "Radikalerlaß" tauchte immer wieder die Behauptung auf, daß dieser ein Berufsverbot für politisch Andersdenkende enthalte²⁾ und damit gegen die in Art. 12 GG garantierte Berufsfreiheit verstoße. Zuletzt untersuchte das Russell-Tribunal die "Berufsverbots-Praxis" in der Bundesrepublik und stellte in seinem vorläufigen Bericht vom April 1978 fest, "daß Bürgern der Bundesrepublik auf Grund ihrer politischen Überzeugung das Recht verwehrt wird, einen Beruf im öffentlichen Dienst auszuüben".³⁾

Grundsätzlich hat nach Art. 12 GG jeder Deutsche das Recht der freien Berufswahl und der freien Berufsausübung. Allerdings sind für den öffentlichen Dienst die Sonderregelungen des Art. 33 GG zu beachten, sodaß sich die Berufsfreiheit in diesem Bereich auf das subjektive Recht des gleichen Zugangs aller zu den vorhandenen öffentlichen Ämtern bei gleicher Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung reduziert.⁴⁾ Geeignet ist aber nur derjenige Bewerber,⁵⁾ der die Gewähr bietet, jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung einzutreten.

1) Becker, Die Berufsverbotspraxis als Vehikel zur Fundamentalerosion des Grundgesetzes, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 1974, S. 382; Premßler-Tautz, Der Berufsverbotserlaß in der Bundesrepublik Deutschland, Antikommunismus im Mantel des Beamtenrechts, in: Staat und Recht 1974, S. 442 ff; Arbeitskreis "Verteidigt die verfassungsmäßigen Rechte". Reden gegen das Berufsverbot; Verteidigt die verfassungsmäßigen Rechte!, Resolution zum Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 22.5.1975, in: FAZ vom 28.11.1975.

2) So auch Klein, Zur Berufung von Mitgliedern der Verfassungsfeindlichkeit verdächtiger Parteien und Vereinigungen in das Beamtenverhältnis, in: Festschrift für Ernst Rudolf Huber, S. 86, 89.

3) Siehe die Berichte über das Russell-Tribunal, in: SZ vom 5.4.1978, S. 8; Der Spiegel Nr. 15 vom 10.4.1978, S. 60 ff; Die Zeit Nr. 15 vom 7.4.1978, S. 1.

4) BVerfG E 7, 377, 397 f; 11, 30, 39; 17, 371, 377; 39, 334, 369 f. Maunz-Dürig-Herzog, Grundgesetz, Rdn. 95 zu Art. 12 GG, Rdn. 16 zu Art. 33 GG.

5) Vgl. Teil IV Abschnitt 1.4.3. der Arbeit, S. 62 ff.

Da es allein von der Person des Bewerbers abhängt, ob er diese Voraussetzung erfüllen will und erfüllt oder nicht, handelt es sich bei dem Erfordernis der Verfassungstreue um eine subjektive Zulassungsvoraussetzung. Solche subjektiven Zulassungsvoraussetzungen können das Grundrecht der Berufsfreiheit jedoch nur dann wirksam beschränken, wenn sie durch zwingende Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt sind.¹⁾ Die freiheitliche demokratische Grundordnung stellt die vom Konsens aller Bürger umfaßte politische Grundentscheidung dar, die jedermann bindet. Es liegt im Interesse aller, daß die Beamten diese Essentiale der politischen Ordnung ausdrücklich anerkennen und bereit sind, sich dafür einzusetzen. Nur dann kann nämlich der freiheitlich demokratische Rechtsstaat verwirklicht werden und der Einzelne die ihm gewährten Freiheiten voll ausschöpfen. Die Verfassungstreuepflicht für Beamte steht damit nicht in Widerspruch zu Art. 12 GG.²⁾

Das berechnigte Ziel, Verfassungsfeinden, die den Staatsapparat zu ihren Gunsten mißbrauchen wollen, den Zugang zum öffentlichen Dienst zu verwehren, darf aber nicht dazu führen, daß die freie Diskussion und die Bereitschaft zum politischen Engagement Schaden nehmen. Die Demokratie braucht engagierte Bürger, um lebensfähig zu bleiben. So wird am Beispiel Weimars deutlich, daß eine Demokratie nicht nur an den Verfassungsfeinden, sondern auch an den Unpolitischen, den politisch Gleichgültigen, den Ängstlichen und Feigen scheitern kann.

1.5. Praktische Konsequenzen. Dargestellt an Hand von Fällen aus dem Bildungsbereich

Die Diskussion über die Verfassungstreuepflicht der Beamten wird vor allem im Bildungsbereich geführt.³⁾ Deshalb soll an Hand von Fällen aus diesem Bereich aufgezeigt werden, welche Auswirkungen die Forderung nach Verfassungstreue für den einzelnen Beamtenanwärter bzw. Beamten hat.

1.5.1. Ursachen für die Infragestellung der Verfassungstreuepflicht im Bildungsbereich

Daß gerade der Bildungsbereich im Mittelpunkt der Auseinandersetzungen über die Verfassungstreuepflicht steht, liegt einmal an seiner politischen Bedeutung, zum

1) BVerfG E 7, 377, 405 ff. Das Grundrecht der Berufsfreiheit ist nicht beliebig beschränkbar. Die Schranken müssen sich "aus der Natur der Sache" ergeben und dürfen nicht den Wesensgehalt des Art. 12 GG antasten.

2) Welche Probleme sich hinsichtlich Art. 12 GG bei den Beamten auf Widerruf im Vorbereitungsdienst ergeben, ist auf S. 91 ff der Arbeit dargestellt.

3) Bethge, Ausmaß und Umfang der Berufsverbote in der Bundesrepublik Deutschland, in: Bethge u.a., Die Zerstörung der Demokratie in der BRD durch Berufsverbote, S. 44; Frister-Jochimsen, Wie links dürfen Lehrer sein?

ändern daran, daß der Staat auf diesem Sektor nahezu eine Monopolstellung einnimmt.

In einer demokratischen Ordnung wird "die Herrschaft des Volkes für das Volk und durch das Volk" ausgeübt. Die demokratisch geordnete Gesellschaft erfordert damit einen permanenten demokratischen Artikulationsprozeß aller ihrer Bürger. Diese dürfen sich nicht mit der formalen Zugehörigkeit zur politischen Gesellschaft begnügen, sondern müssen sich als deren gestaltende Bestandteile erkennen und bekennen. Die demokratische Ordnung steht und fällt mit ihren Bürgern. Sie kann sich nur behaupten, wenn der Einzelne sich am öffentlichen Geschehen beteiligt und die von der Verfassung konzipierte demokratische Ordnung in allen Lebensbereichen realisiert und aktiviert.¹⁾ Voraussetzung ist dabei ein Mindestmaß an Wissen um die Probleme einer demokratischen Ordnung. Gemeint ist nicht so sehr das wissenschaftliche Durchdringen dieser Materie, wie es von den Sozialwissenschaften, insbesondere der Politischen Wissenschaft geleistet wird, sondern das elementare Grundwissen, das weitgehend den Bestand und die Weiterentwicklung der Gesellschaft zu gewährleisten vermag. "In einer funktionierenden Demokratie ist es unabdingbar, daß die einzelnen Bürger um ihre Verfassung wissen, daß sie den Grundaufbau ihrer demokratischen Ordnung kennen, daß sie zu unterscheiden wissen zwischen Parlament, Regierung, Präsidentenamt, Verwaltung, Gerichtsbarkeit, Parteien und Interessengruppen, daß sie die Funktionen der Kommunikationsmittel ebenso kennen wie die der Wissenschaft".²⁾ Darüberhinaus sollte jeder Bürger in der Lage sein, die von der Verfassung garantierten Grundrechte auch durchzusetzen. Erst dieses Grundwissen verhilft dem Bürger zu einem demokratischen Bewußtsein und befähigt ihn, aktiv an der Gestaltung, Weiterentwicklung und Sicherung der demokratischen Ordnung teilzunehmen. Dort wo die Demokratie nicht auf eine jahrhundertealte Tradition zurückblickt und demokratisches Verhalten nicht von Generation zu Generation weitergegeben wird, ist es die Aufgabe der Bildungseinrichtungen, dem Bürger demokratisches Bewußtsein zu vermitteln. In der Bundesrepublik haben vor allem die Volks- und Realschulen, die Gymnasien, die Berufs- und Fachschulen, die Pädagogischen und Technischen Hochschulen und die Universitäten diesen entscheidenden Beitrag zu leisten. "Sie müssen den Wissensbestand demokratischer Ordnung erarbeiten, die Grundbegriffe der Demokratie entwickeln und vermitteln, zu demokratischem Verhalten, insbe-

1) Laufer, Die demokratische Ordnung, S. 196 f.

2) Laufer, Die demokratische Ordnung, S. 198.

sondere zur geistigen Unabhängigkeit, Kritikfähigkeit und Verantwortung erziehen".¹⁾

Die Systemgegner haben die eminent politische Funktion des Bildungsbereichs anerkannt und ihre "systemüberwindende", revolutionäre Strategie auf alle Einrichtungen der Erziehung und Ausbildung gerichtet. Sie haben begriffen, daß die "Vermittlung von Sinn" ein entscheidendes Herrschafts- und Stabilisierungsmittel der demokratischen Gesellschaft ist, sodaß hier Schlüsselpositionen für eine revolutionäre Gesellschaftsumgestaltung liegen.²⁾ Ziel der linken und rechten Radikalen ist es, diese Institutionen mit ihren eigenen Gesinnungsgenossen, Anhängern und Mitläufern zu besetzen.³⁾

Die zweite Ursache, daß die Verfassungstreuepflicht für Beamte gerade im Bildungsbereich immer wieder in Frage gestellt wird, ist die faktische Monopolstellung des Staates im Bildungsbereich.⁴⁾ Nach Art. 7 Abs. 1 GG unterliegt das gesamte Schulwesen der Aufsicht des Staates, und auch die Hochschulen sind als Körperschaften des öffentlichen Rechts staatlicher Kontrolle unterworfen. Wer also den Lehrberuf ergreifen will, ist - von einigen Ausnahmen abgesehen - gezwungen, in den Staatsdienst einzutreten. Für die Lehrer kommt hinzu, daß bereits ihr Studium ausschließlich auf den Lehrberuf zugeschnitten ist und für einen anderen Beruf keine ausreichende Qualifikation vermittelt. Während z.B. der Jurist nach Abschluß seines Studiums die Wahl hat, als Richter, Verwaltungsbeamter oder Staatsanwalt für den Staat zu arbeiten oder als Rechtsanwalt oder Syndikus in der freien Wirtschaft tätig zu werden, bleibt dem Lehramtsanwärter im Regelfall nur der staatliche Schuldienst. Bei Aufnahme seines Studiums wird es dem Lehramtskandidaten vielleicht gar nicht bewußt worden sein, daß später nicht nur das entsprechende Fachwissen von ihm verlangt wird, sondern auch ein Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Ordnung des Grundgesetzes. Es ist auch möglich, daß er sich erst während seines Studiums einer politischen Richtung angeschlossen hat, deren Anhänger nicht in den Staatsdienst aufgenommen werden, weil sie nicht die Gewähr dafür bieten, jeder-

1) Laufer, Die demokratische Ordnung, S. 199.

2) Daß es sich hier nicht um bloße Theorie handelt, hat das Vorgehen der Junglehrer Beyerle und Katarski an der Gesamtschule Dietzenbach (bei Frankfurt) im Frühjahr 1973 gezeigt. Vgl. dazu Sobotta, Revolutionäre mit Pensionsanspruch, in: Kappe-Hardenberg, Wohin treibt Deutschland?, S. 163 f.

3) Ausführlich hierzu Schelsky, Systemüberwindung, Demokratisierung, Gewaltenteilung, S. 23 ff.

4) So auch Sobotta, Revolutionäre mit Pensionsanspruch, in: Kappe-Hardenberg, Wohin treibt Deutschland?, S. 163.

zeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung einzutreten. Da sich diesen Lehrern außerhalb des öffentlichen Dienstes keine adäquaten Beschäftigungen bieten, wehren sie sich gegen die bisherige Praxis und fordern ein Ende der "Gesinnungsschnüffelei" und die Aufhebung des "Berufsverbots" für Radikale.¹⁾

1.5.2. Der Fall Ilse Jacob²⁾

Ilse Jacob, die als Lehrerin an der Gesamtschule Alter Teichweg in Hamburg beschäftigt war, wurde von der Schulbehörde am 14.2.1972 schriftlich aufgefordert, zur Überprüfung der Voraussetzungen für die Übernahme in das Beamtenverhältnis auf Lebenszeit zu einer Besprechung in die Behörde zu kommen. Am 18.2.1972 wurde ihr dann von der Rechtsabteilung der Schulbehörde eröffnet, daß ihre Entlassung aus dem Beamtenverhältnis auf Probe beabsichtigt sei. Die Schulbehörde stützte sich dabei auf das vom Landesamt für Verfassungsschutz am 26.1.1972 erstellte Dossier, in dem erhebliche Bedenken gegen eine Berufung von Ilse Jacob in das Beamtenverhältnis auf Lebenszeit geäußert wurden.

Im einzelnen teilte das Landesamt für Verfassungsschutz der Schulbehörde folgende Erkenntnisse mit:³⁾

8.9.4.1961	J. nimmt als Delegierte am Bundeskongreß der VVN in Stuttgart teil.
1962	J. ist erste Vorsitzende der SDS-Gruppe an der Universität Hamburg.
22.10.-16.11.1963	J. nimmt an einer KP-Delegationsreise in die UdSSR teil.
November 1966	Teilnahme an einem KPD-Parteiarbeiterlehrgang in der DDR.
Juli 1968	Verfasserin eines Artikels in den Mitteilungen des Arbeitskreises Festival in der BRD "Festival extra" über die IX. Weltjugendfestspiele in Sofia.

1) Vgl. dazu Frister-Jochimsen, Wie links dürfen Lehrer sein?; Knirsch-Nagel-Voegeli, "Radikale" im öffentlichen Dienst; Arbeitskreis "Verteidigt die verfassungsmäßigen Rechte", Reden gegen das Berufsverbot; Borgs-Maciejewski, Radikale im öffentlichen Dienst; Beutin-Metscher-Meyer, Berufsverbot; Bethge-Roßmann, Der Kampf gegen das Berufsverbot; Bethge u.a., Die Zerstörung der Demokratie durch Berufsverbote.

2) Dargestellt nach: VAN = Vereinigung der Antifaschisten und Verfolgten des Nazi-regimes e.V., Land Hamburg (Hrsg.), Jacob und Schrübbers - heute wie damals, Dokumentation zum Berufsverbotsbeschluß und zum Fall Ilse Jacob.

3) Aus: VAN, Jacob und Schrübbers - heute wie damals, Dokumentation zum Berufsverbotsbeschluß und zum Fall Ilse Jacob, S. 39 ff.

- März 1969 J. stimmt einer ADF-Erklärung gegen die Vorbeugehaft schriftlich zu (Aktion Demokratischer Fortschritt = ADF war die kommunistische Wahlpartei für die Bundestagswahl 1969. Sie wurde eigens zu diesem Zweck gegründet und besteht heute nicht mehr)
- August 1969 J. ist Erstunterzeichner eines Aufrufes der Demokratischen Aktion für eine Anti-NPD-Kundgebung.
- Juli 1970 J. ist Unterzeichner eines Aufrufes des Arbeitsausschusses des Schwelmer Kreises (beim Schwelmer Kreis handelt es sich um eine kommunistische Hilfsorganisation, in der Lehrer zusammengeschlossen sind).
- Dezember 1970 J. reist mit gebührenfreiem Einreisevisum nach Gera/DDR aus. (Das gebührenfreie Visum deutet darauf hin, daß eine Einladung von offizieller Stelle aus der DDR vorlag.)
- Januar 1971 J. ist Mitglied des Einladerkreises der Aktionskonferenz zur Bildungspolitik (die Konferenz war DKP/DFU-initiiert und fand am 31.1.1971 statt).
- 1971 Mitglied der EKP und des Vorstandes der DKP-Betriebsgruppe Lehrer.
- Aus den vorliegenden Erkenntnissen, zog das Landesamt für Verfassungsschutz den Schluß, daß erhebliche Bedenken hinsichtlich der Verfassungstreue von Ilse Jacob bestünden, da sich diese über einen längeren Zeitraum aktiv im Rahmen kommunistischer Organisationen betätigt hatte und auch im Zeitpunkt der Anfrage noch tätig war.
- Die beabsichtigte Entlassung von Ilse Jacob löste eine Flut von Protesten und Solidaritätserklärungen aus.¹⁾ Die in- und ausländische Presse, Fernsehen und Rundfunk berichteten. Neben vielen anderen stellten sich die Jungsozialisten,²⁾ die
-
- 1) Siehe VAN, Jacob und Schrübbers - heute wie damals, Dokumentation zum Berufsverbotsbeschuß und zum Fall Ilse Jacob, S. 67 ff.
- 2) Beschluß des Landesarbeitsausschusses der Jungsozialisten, Landesorganisation Hamburg, vom 20.3.1970.

Jungdemokraten, die Vereinigung der Antifaschisten und Verfolgten des Nazi-regimes e.V. (VAN)¹⁾ hinter sie. Das Lehrerkollegium der Gesamtschule Alter Teichweg²⁾ und die Elternsprecher³⁾ bescheinigten Ilse Jacob einen toleranten Unterricht, in dem sie keineswegs versuche, die Kinder in irgendeiner Form zu indoktrinieren. Die GEW-Vertrauensleuteversammlung vom 10.4.1972 setzte sich in einer EntschlieÙung "für die entgültige Einstellung der Kollegin Ilse Jacob ein". Die FDP brachte in einem Koalitionsgespräch mit der SPD den Fall zur Sprache und verlangte die Einstellung von Ilse Jacob.

Schließlich führte der massive Druck der Öffentlichkeit dazu, daß Schulsenator Günter Apel (SPD) seine Entscheidung revidierte und am 26.4.1972 der Schuldeputation vorschlug, Ilse Jacob zur Beamtin zu ernennen. Ilse Jacob wurde daraufhin in das Beamtenverhältnis auf Lebenszeit berufen.

1.5.3. Der Fall Horst Holzer⁴⁾

Horst Holzer, der vom 1.5.1964 bis 30.4.1966 mit der Verwaltung der Dienstgeschäfte eines wissenschaftlichen Assistenten am Soziologischen Institut der Universität München betraut war, wurde am 1.6.1966 unter Berufung in das Beamtenverhältnis auf Widerruf zum wissenschaftlichen Assistenten und am 1.4.1971 unter Berufung in das Beamtenverhältnis auf Probe zum Wissenschaftlichen Rat und Professor ernannt. 1971 bewarb er sich um eine Stelle als Hochschullehrer auf Lebenszeit bei der Universität Bremen. Auf Vorschlag des Gründungssenats der Universität Bremen erteilte die bremische Landesregierung Horst Holzer einen Ruf. Nach Abschluß der Berufsvereinbarung, die unter dem ausdrücklichen Vorbehalt

-
- 1) Erklärung der Vereinigung der Antifaschisten und Verfolgten des Naziregimes e.V., Land Hamburg (VAN), vom 7.3.1972: "Gegen erneute Lehrerverfolgung".
 - 2) Stellungnahme aus dem Kollegium der Gesamtschule Alter Teichweg zur beabsichtigten Entlassung Frau Jacobs aus dem Beamtenverhältnis, Hamburg, den 1.3.1972, veröffentlicht in: Jacob und Schrübbers - damals wie heute, Dokumentation zum Berufsverbotsbeschluß und zum Fall Ilse Jacob, S. 2.
 - 3) Brief der Klassenelternvertreter der Klasse 8c der Gesamtschule Alter Teichweg vom 4.3.1972 an Senator Günter Apel, veröffentlicht in: Jacob und Schrübbers - heute wie damals, Dokumentation zum Berufsverbotsbeschluß und zum Fall Ilse Jacob, S. 3.
 - 4) Dargestellt nach: Bethge-Roßmann, Der Kampf gegen das Berufsverbot. Dokumentation der Fälle des Widerstands, S. 285; Urteil des VG Bremen vom 15.11.1972, in: ZBR 1973, S. 16; Beschluß des VGH München Nr. 6 III 75 vom 10.9.1976. Die bei Bethge-Roßmann enthaltenen Daten weichen zum Teil von den in den Entscheidungen mitgeteilten Daten geringfügig ab.

beamtenrechtlicher Hindernisse persönlicher Art getroffen worden ist, lehnte der Bremer Senat die Ernennung Horst Holzers am 27.7.1971 ab, da dieser wegen seiner Mitgliedschaft in der DKP nicht die Gewähr biete, jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes einzutreten. Die Klage Horst Holzers blieb ohne Erfolg. Am 15.11.1972 bestätigte das Verwaltungsgericht Bremen¹⁾ mit Hinweis auf das KPD-Verbotsurteil des Bundesverfassungsgerichts die Entscheidung des Bremer Senats.

Zur Verfassungsfeindlichkeit der DKP führte das Gericht u.a. folgendes aus:

"Nach ihrer Grundsatzerklärung vom 12./13. April 1969 wirkt die Deutsche Kommunistische Partei als marxistische Partei der Arbeiterklasse in der Bundesrepublik. Ihre Tätigkeit gründet sich auf die Lehre von Marx, Engels und Lenin, das heißt auf den wissenschaftlichen Sozialismus, der auf die Veränderung der Welt gerichtet ist. Für die Partei ist das Bekenntnis zu den revolutionären Traditionen der Arbeiterbewegung Verpflichtung zum Handeln, in ihr sollen die Ideen des kommunistischen Manifestes, das Werk von Marx und Engels, von Bebel und Liebknecht leben. Sie will den antiimperialistischen und antifaschistischen Kampf von Liebknecht, Luxemburg, Thälmann und Zehntausenden Kommunisten sowie anderen fortführen, die im Widerstand gegen Reaktion und Nazidiktatur ihr Leben gaben. Sie kämpft nach ihrem Grundsatzprogramm dafür, daß das arbeitende Volk die führende Rolle in Staat und Gesellschaft erlangt, und will als bewußtseinsbildene Kraft in der arbeitenden Bevölkerung wirken.

Schon wie sich aus den ersten Sätzen dieser Grundsatzerklärung ergibt, bekennt sich die DKP zum Marxismus-Leninismus. Davon geht auch der Kläger (Horst Holzer) aus. Damit erstrebt er aber auch anstelle der geltenden Ordnung auf dem Wege zu der als Endstadium der gesellschaftlichen Entwicklung ersehnten kommunistischen Gesellschaftsordnung die Übergangsordnung der Diktatur des

1) ZBR 1973, S. 16.

Proletariats. Denn die Diktatur ist nach den Lehren des Marxismus-Leninismus notwendige Voraussetzung des erstrebten Endziels.

.... Auch diese Lehre gilt nach der Überzeugung der Kammer für die DKP. Die Partei hat zwar in ihrem Grundsatzprogramm und ihren Thesen vermieden, hiervon zu sprechen; auch ist es durchaus wahrscheinlich, daß die Partei im gesamten parteioffiziellen Schrifttum den Begriff der Diktatur des Proletariats zu vermeiden sucht. Doch kann dies nicht verfangen; die Annahme, die Partei habe von diesem kommunistischen Ziel Abstand genommen, wäre weltfremd. Schon die verbotene KPD hatte in ihrem Programm von der Diktatur des Proletariats nicht gesprochen. Ohne weiteres leuchtet aber ein, daß ein Ziel, das nach den ausdrücklichen Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts in seinem Urteil vom 17. August 1956 (BVerfG E 5, 85 ff) mit der freiheitlichen demokratischen Grundordnung nicht vereinbar ist, niemals offen verkündet wird. Eine Partei aber, die sich an die Lehren von Marx, Engels und Lenin gebunden weiß, muß zwangsläufig auch die Diktatur des Proletariats mit den sich dabei für sie ergebenden Vorrechten, die die DKP ja nicht leugnet, als notwendige Voraussetzung ihres Endziels anstreben. Indem die Partei sich Kommunistische - und nicht etwa Sozialistische - Partei nennt, will sie gerade diejenigen ansprechen, die auch heute von dem Ziel der Errichtung der Diktatur des Proletariats überzeugt sind ..."

Am 15.2.1974 leitete das Bayerische Staatsministerium für Unterricht und Kultus gegen Horst Holzer eine Untersuchung nach Art. 116 Abs. 1 der Bayerischen Disziplinarordnung ein, um zu prüfen, ob er aus dem Beamtenverhältnis auf Probe zu entlassen sei. Anlaß dazu war die Mitgliedschaft Horst Holzers in der DKP und sein Bekenntnis zu dieser Partei in öffentlichen Erklärungen. Nach Anhörung entließ das Staatsministerium durch Verfügung vom 10.5.1974 Horst Holzer mit Ablauf des 30.6.1974 aus dem Beamtenverhältnis auf Probe. Gegen die Entlassung hat Horst Holzer Widerspruch und Klage erhoben.

In der Entlassungsverfügung ordnete das Bayerische Staatsministerium für Unterricht und Kultus deren sofortige Vollziehung an, mit der Begründung, daß Horst Holzer als Hochschullehrer tätig sei und ihm im Rahmen des Lehrbetriebes an der Universität München die Möglichkeit offenstehe, auf breitester Grundlage gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung des Grundgesetzes zu wirken und seine Amtsstellung zur Abhaltung von nicht im Einklang mit der freiheitlichen demokratischen Grundordnung stehenden Lehrveranstaltungen zu benutzen.

Horst Holzer beantragte daraufhin beim Verwaltungsgericht München die aufschiebende Wirkung seines Widerspruches gegen die Entlassungsverfügung gemäß § 80 Abs. 5 VwGO wiederherzustellen.

Das Verwaltungsgericht hat diesem Antrag - unter Hinweis darauf, daß die Entlassungsverfügung weder offensichtlich rechtmäßig, noch offensichtlich rechtswidrig sei - durch Beschluß vom 31.10.1974 insoweit entsprochen, als es entschied, daß Horst Holzer bis zur Entscheidung der Hauptsache in einer eventuellen Berufungsinanz die vollen Dienstbezüge zu belassen seien. Schließlich gebiete es die noch nachwirkende Fürsorgepflicht des Dienstherrn, den Beamten und seine Familie, in der Zeit, in der die Rechtmäßigkeit der Verfügung in Schwebe sei, vor einer wirtschaftlichen Notlage zu bewahren.

Eine Beschwerde Horst Holzers gegen diese Entscheidung, mit der er erreichen wollte, daß die aufschiebende Wirkung in vollem Umfang wiederhergestellt wird, wurde durch Beschluß des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 10.9.1976 zurückgewiesen.

Eine Entscheidung in der Hauptsache ist bisher nicht ergangen.

1.5.4. Die Problematik des "Radikalenerlasses"

Diesem Abschnitt wurden die Fälle von Ilse Jacob und Horst Holzer vorangestellt, denn nur an Hand von praktischen Beispielen wird deutlich, welche Auswirkungen der Beschluß über die Mitgliedschaft von Beamten in radikalen Organisationen vom 28. Januar 1972¹⁾ (in der Öffentlichkeit unter dem Schlagwort "Radikalenerlaß" bekannt geworden) und die am 19. Mai 1976 in Ergänzung dazu verabschiedeten Grundsätze für die Prüfung der Verfassungstreue²⁾ für den einzelnen haben. So wird einem insbesondere bewußt, daß nicht erst die Feststellung der Verfassungsfeindlichkeit Probleme aufwirft und Anlaß zu Kritik gibt, sondern schon das Verfahren zur Überprüfung der Verfassungstreue.

1) Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin Nr. 15 vom 3.2.1972, S. 142.

2) Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin Nr. 59 vom 21.5.1976, S. 553 - 554.

Nach den Grundsätzen zur Prüfung der Verfassungstreue, geht der freiheitlich-demokratische Rechtsstaat stets von der Verfassungsloyalität seiner Bürger aus, sodaß zugunsten eines Beamtenanwärters grundsätzlich vermutet wird, daß er die Gewähr der Verfassungstreue bietet. Eine konkrete Überprüfung durch die Anstellungsbehörde hat zu erfolgen, wenn den Behörden Tatsachen vorliegen, die diese Vermutung ernsthaft in Frage stellen. Auf den ersten Blick sieht es damit so aus, als sei nur derjenige von einer Überprüfung betroffen, der durch verfassungsfeindliche Aktivitäten öffentlich in Erscheinung getreten ist. In Wirklichkeit muß jedoch die Anstellungsbehörde zunächst einmal ermitteln, ob anderen Behörden Tatsachen bekannt sind, die indizieren, daß der Bewerber nicht die Gewähr bietet, jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung einzutreten. Entsprechend wird auch verfahren, wenn bei Angehörigen des öffentlichen Dienstes eine Versetzung, Beförderung, Verbeamtung auf Lebenszeit oder die Berufung in eine andere Funktionsstelle erfolgen soll.¹⁾ In der Regel verlangt die einstellende (befördernde, berufende) Behörde dann Angaben über Personaldaten und die Wohnungsanschriften der letzten fünf bis dreizehn Jahre.²⁾ Diese leitet sie an den Verfassungsschutz weiter und fragt dort an, ob irgendwelche Erkenntnisse vorliegen, die Zweifel an der Verfassungstreue des Bewerbers (etc.) begründen.³⁾ Fällt der Bericht des Verfassungsschutzes positiv aus, so

1) Bethge u.a., Die Zerstörung der Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland durch Berufsverbote, S. 45.

2) Vgl. den Bericht über das Ergebnis der Umfrage zur Praxis der Überprüfung der Gewähr der Verfassungstreue bei Einstellungsbewerbern (Bundesinnenministerium), S. 2.

3) In welchem Ausmaß Überprüfungen vorgenommen werden, zeigt der Bericht über das Ergebnis der Umfrage zur Praxis der Überprüfung der Gewähr der Verfassungstreue bei Einstellungsbewerbern (Bundesinnenministerium), S. 6 u. 13.

Überprüfungen	Bewerber	Angehörige des ö.D.
Baden-Württemberg	69 500	-
Bayern	rd. 55 000	-
Bremen	20 100	-
Hamburg	rd. 40 000	-
Hessen	rd. 50 000	-
Niedersachsen	28 078	27
NRW	84 308	-
Rheinland-Pfalz	24 770	4
Saarland	6 195	-
Schleswig-Holstein	20 399	5
Bundesbehörden	32 185	8102
	430 585	8138

Diese Zahlenangaben umfassen den Zeitraum vom 1.4.1973 bis zum 30.6.1975.

wird eine, in den einzelnen Bundesländern verschieden durchgeführte Anhörung veranstaltet, d.h. dem Bewerber wird Gelegenheit gegeben, sich zu den Angaben des Verfassungsschutzes zu äußern.¹⁾ Zugleich hat dieses Gespräch den Sinn, der Behörde einen persönlichen Eindruck von dem Bewerber zu vermitteln und so ihre Entscheidungsgrundlage zu verbreitern.

Für die Kritiker des "Radikalerlasses" ist dieses Verfahren schlicht "Gesinnungsschnüffelei".²⁾ Nach ihrer Meinung³⁾ ist es mit den Grundsätzen einer freiheitlich-demokratischen Ordnung unvereinbar, daß tausende von Bürgern vom Verfassungsschutz observiert werden und daß dort sämtliche demokratische Aktivitäten, wie der Besuch von politischen Veranstaltungen, Themen von Examens- und Seminararbeiten, Anti-NPD-Aktivitäten, Leserbriefe, das Wohnen in Wohngemeinschaften, die Herausgabe von Flugblättern und gewerkschaftlichen Rundschreiben, Kandidaturen für Mitbestimmungsgremien, Aktivitäten für Kriegsdienstverweigerer, die Naziverfolgten, die demokratischen Juristen, die Chile- und Vietnam-Solidarität und gegen die Notstandsgesetze⁴⁾, registriert und gesammelt werden, um sie dann den Bewerbern für den öffentlichen Dienst belastend vorhalten zu können.

Allerdings verschweigen die Kritiker, daß bei den abgelehnten Bewerbern zu den genannten demokratischen Aktivitäten, zumeist die Mitgliedschaft in einer radikalen Organisation hinzukam und daß es primär diese Mitgliedschaft war, die Zweifel an der Verfassungstreue des Bewerbers aufkommen ließ.⁵⁾ Auch im Fall von Ilse Jacob

-
- 1) Siehe die Auszüge aus Anhörungsprotokollen, abgedruckt in: Bethge u.a., Die Zerstörung der Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland durch Berufsverbote, S. 346 - 373.
 - 2) So z.B. die Stellungnahme des MSB Spartakus, in: Knirsch-Nagel-Voegeli, "Radikale" im öffentlichen Dienst, S. 222; Becker, Die Berufsverbotspraxis als Vehikel zur Fundamentalerrosion des Grundgesetzes, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 1974, S. 382; Schmitt-Lermann, Zum gegenwärtigen Stadium der juristischen Auseinandersetzung mit den verfassungswidrigen Ministerpräsidentenbeschlüssen, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 1973, S. 812.
 - 3) Vgl. Bethge, Ausmaß und Umfang der Berufsverbote in der Bundesrepublik Deutschland, in: Bethge u.a., Die Zerstörung der Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland durch Berufsverbote, S. 48; Spoo, Berufsverbote als Gefahr für die Entwicklung einer demokratischen und humanen Gesellschaft, ebendort, S. 56.
 - 4) Bethge u.a., Die Zerstörung der Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland durch Berufsverbote; Knirsch-Nagel-Voegeli, "Radikale" im öffentlichen Dienst; Beutin-Metscher-Meyer, Berufsverbot; Bethge-Roßmann, Der Kampf gegen das Berufsverbot.
 - 5) Vgl. die Dokumentation der Fälle bei: Beutin-Metscher-Meyer, Berufsverbot, S. 146 - 188; Bethge-Roßmann, Der Kampf gegen das Berufsverbot, S. 209 - 352.

waren weder die Reisen in Ostblockstaaten, noch die Unterzeichnung der Erklärung gegen die Vorbeugehaft oder des Aufrufes für eine Anti-NPD-Kundgebung entscheidend, sondern ihre Mitgliedschaft in der DKP.

Dennoch war es für die Entscheidungsfindung wichtig, daß der Verfassungsschutz auch diese - für sich allein genommen - unbedeutenden Aktivitäten von Ilse Jacob mitgeteilt hat, da sie das Bild abrunden und zeigen, daß es sich, als sie 1971 in die DKP eintrat, nicht um eine spontane, vielleicht sogar unüberlegte Protestreaktion handelte, sondern um das konsequente Ergebnis einer langjährigen Entwicklung. Schon Anfang der sechziger Jahre suchte nämlich Ilse Jacob Kontakt zur Kommunistischen Partei, als sie sich an einer KP-Delegationsreise in die UdSSR und an einem KPD-Parteiarbeiterlehrgang in der DDR beteiligte. Was die Erklärungen anbelangt, so interessiert nicht, daß sich Ilse Jacob gegen die Vorbeugehaft und für eine Anti-NPD-Kundgebung einsetzte, sondern die Tatsache, daß sie auch hier radikale, der kommunistischen Partei nahestehende Organisationen unterstützte.¹⁾

Berechtigt ist die Kritik, wenn sich das Verfahren zur Prüfung der Verfassungstreue nicht auf den Bewerber beschränkt, sondern Familienangehörige mit einbezieht. Ein solches Vorgehen ist mit den Grundprinzipien eines freiheitlich-demokratischen Rechtsstaates schlechthin unvereinbar und erinnert zu Recht an national-sozialistische Methoden. Gerade wenn man eine Überprüfung der Verfassungstreue für erforderlich hält, muß man sich von solchen Auswüchsen entschieden distanzieren, um nicht das gesamte Verfahren in Verruf zu bringen.²⁾

-
- 1) Interessant ist in diesem Zusammenhang die Dokumentation des Falles Ilse Jacob bei: Bethge-Roßmann, Der Kampf gegen das Berufsverbot, S. 240, in der es heißt, daß Ilse Jacob die Reisen in die DDR, Aktivitäten gegen die NPD und eine Erklärung gegen die Vorbeugehaft als verfassungsfeindlich angelastet wurden. Durch die bewußt unrichtige Verkürzung des Sachverhaltes wird hier ein falscher Akzent gesetzt, um die Rechtswidrigkeit des "Radikalenerlasses" zu beweisen.
 - 2) Sollte es sich um ein authentisches Schreiben handeln, so gilt das auch für den bei Beutin-Metscher-Meyer, Berufsverbot, S. 71 im Auszug mitgeteilten Brief des Bayerischen Kultusministeriums an einen Münchner Rechtsanwalt, in dem es heißt: "Von Vorteil für ihren Mandanten wäre es auch, wenn ein Nachweis über die Erhebung der Scheidungsklage und, falls die DKP-Mitgliedschaft der Ehefrau zur Mitbegründung des Scheidungsverfahrens herangezogen wurde, eine entsprechende Bestätigung beigebracht werden könnte".

Ein weiterer Streitpunkt ist der Überprüfungszeitraum.¹⁾ Seit der Verabschiedung der Grundsätze für die Prüfung der Verfassungstreue am 19. Mai 1976 dürfen Äußerungen und Handlungen eines Bewerbers aus seiner Ausbildungs- und Studienzeit zwar nur noch herangezogen werden, wenn sie "nach Art und Schwere berechtigten Anlaß zu der Annahme geben, der Bewerber werde nach seiner Ernennung nicht die Gewähr bieten, daß er jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung eintritt." Praktisch hat sich jedoch dadurch wenig geändert, denn zumeist erfolgt die Bewerbung unmittelbar nach Abschluß einer Ausbildung oder eines Studiums, sodaß lediglich die Aktivitäten in dieser Zeit Aufschluß darüber geben können, ob vom Bewerber ein verfassungstreu Verhalten zu erwarten ist.

Schließlich ist noch umstritten, ob der Dienstherr den Bewerber fragen darf, ob er Organisationen angehört, die der Verfassungsfeindlichkeit verdächtigt werden.²⁾ Zwar ist grundsätzlich die Frage nach der Parteizugehörigkeit verpönt.³⁾ Diese Regel erleidet aber bezüglich der politischen Beamten eine Ausnahme. Da dort die politische Einstellung Eignungsvoraussetzung ist, muß dem Dienstherrn auch die Möglichkeit gegeben sein, durch Fragen diesbezüglich eine Entscheidungsgrundlage zu gewinnen. Das Erfordernis der Verfassungstreue ist ebenfalls funktional bedingt und gehört zur Eignung,⁴⁾ sodaß auch hier die entscheidende Frage gestattet sein muß, ob der Bewerber Mitglied einer der Verfassungsfeindlichkeit verdächtigen Organisation ist. Verbleibende Zweifel gehen jedenfalls zu Lasten des Bewerbers, da der Dienstherr nach dem Gesetz die Gewißheit oder doch die Überzeugung gewinnen muß, der Bewerber werde als Beamter für die freiheitliche demokratische Grundordnung eintreten.⁵⁾

-
- 1) So vor allem Bethge u.a., Die Zerstörung der Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland durch Berufsverbote; Bethge-Roßmann, Der Kampf gegen das Berufsverbot.
 - 2) Vgl. z.B. das Anhörungsprotokoll Thomas Ender, in: Bethge u.a., Die Zerstörung der Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland durch Berufsverbote, S. 352.
 - 3) Zusammenfassend Hartleb, Die Frage nach der Parteizugehörigkeit, in: ZBR 1970, S. 179 ff.
 - 4) So z.B. die Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstes, Bericht der Kommission, S. 165; Dagtoglou, Gutachten, in: Die verfassungspolitische Problematik einer Reform des öffentlichen Dienstes, Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstes, Bd. 6, S. 75.
 - 5) Ausführlich hierzu Klein, Zur Berufung von Mitgliedern der Verfassungsfeindlichkeit verdächtiger Parteien und Vereinigungen in das Beamtenverhältnis, in: Festschrift für Ernst Rudolf Huber, S. 88.

Neben dem Verfahren zur Prüfung der Verfassungstreue, steht vor allem der Begriff der Verfassungsfeindlichkeit im Mittelpunkt der Kritik.¹⁾

Der Vorwurf, es stelle eine Verletzung des Parteienprivilegs des Art. 21 GG dar, jemanden wegen der Mitgliedschaft in einer nicht verbotenen, aber der Verfassungsfeindlichkeit verdächtigen Partei vom öffentlichen Dienst auszuschließen, wurde bereits im Kapitel "Die Verfassungstreuepflicht und die Freiheit der politischen Betätigung"²⁾ entkräftet. Außerdem wurde dort aufgezeigt, warum die Feststellung der Verfassungsfeindlichkeit das Entscheidungsmonopol des Bundesverfassungsgerichts nicht tangiert.

Auch wenn die rechtlichen Bedenken zurückgewiesen werden konnten, so bleibt doch die Frage offen, was im Einzelfall die Verfassungsfeindlichkeit einer Organisation indiziert. Nimmt man die DKP, so wurde im Fall Holzer vom Verwaltungsgericht Bremen³⁾ festgestellt, daß das Grundsatzprogramm und die veröffentlichten Thesen der Partei ihrem Wortlaut nach nicht in Widerspruch zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung des Grundgesetzes stehen. Die Verfassungsfeindlichkeit wurde im wesentlichen aus der Tatsache hergeleitet, daß sich die DKP zu der Lehre von Marx, Engels und Lenin bekennt und somit zwangsläufig die Diktatur des Proletariats anstreben muß, auch wenn sie das nach ihrem Parteiprogramm nicht ausdrücklich zu ihrem Ziel erhoben hat. Für die Kritiker des "Radikalerlasses" ist es dagegen eine böswillige Unterstellung und Diffamierung, die DKP als verfassungswidrig zu bezeichnen. Gerade die DKP trete für die Verwirklichung und den demokratischen Aufbau des Grundgesetzes nachhaltig ein.⁴⁾ Sie wolle die undemokratische Verteilung der gesellschaftlichen Macht, die sich auf dem Weg über die formaldemokratische Staatsverfassung auch auf den Staat auswirkt, aufheben⁵⁾ und die im Grund-

1) Eingehend dazu z.B. Asche, Grundgesetz und politische Wirklichkeit, in: Frister-Jochimsen, Wie links dürfen Lehrer sein?, S. 53 ff; Geiss, Warnung an die SPD, ebendort, S. 78 f; Stuby, Funktion und Folgen der antidemokratischen Berufsverbote in der BRD, in: Bethge-Roßmann, Der Kampf gegen das Berufsverbot, S. 54 ff; Vahlberg, Der SPD-Beschluß - Schluß mit den Berufsverböten, ebendort, S. 87 ff; Ridder, Berufsverbot? Nein, Demokratieverbot, in: Bethge u.a., Die Zerstörung der Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland durch Berufsverbote, S. 63 ff; Sonnemann, Berufsverbot als Gefahr für sämtliche Errungenschaften der bürgerlichen Demokratie. Grundsätzliches zu den "Extremistenbeschlüssen", S. 90 ff.

2) Vgl. S. 76 f der Arbeit.

3) Entscheidung vom 15.11.1972, in: ZBR 1973, S. 16.

4) Vgl. das Vorwort in: Bethge-Roßmann, Der Kampf gegen das Berufsverbot, S. 21 ff.

5) Neunhöffer, Berufsverbote und freiheitlich-demokratische Grundordnung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Bethge-Roßmann, Der Kampf gegen das Berufsverbot, S. 70.

gesetz proklamierten Grundrechte endlich Verfassungswirklichkeit werden lassen.¹⁾
 Das politische Ziel der DKP sei deshalb zwar eine Systemveränderung, diese sei jedoch keinesfalls gleichzusetzen mit einer Beseitigung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung.²⁾

Am Beispiel der DKP wird deutlich, welche Schwierigkeiten die Feststellung der Verfassungsfeindlichkeit in sich birgt. So wie die DKP vermeiden es die meisten Organisationen sich in offenen Widerspruch zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung zu setzen. Damit ist jedoch die feststellende Behörde gezwungen, die Programme, Thesen, Arbeitspapiere etc. der Organisationen genau zu analysieren, um dann die verborgenen Gegensätze aufzeigen zu können. Für die Mitglieder und Sympathisanten der als verfassungsfeindlich geltenden Organisationen ist dieses Verfahren schlicht undemokratisch; ohne auf die Argumentation der feststellenden Behörden näher einzugehen, beschränken sie sich auf die Behauptung, daß ihre Organisationen mit der freiheitlichen demokratischen Grundordnung in Einklang stehen.³⁾
 Das Vorgehen der Behörden brandmarken sie als den Versuch, die "Träger, Verbreiter und Verwirklicher mißliebiger politischer Gesinnung"⁴⁾ auszuschalten; nicht der Schutz der Verfassung sei das Ziel, sondern die Aufrechterhaltung des unter der Verfassung herrschenden Status Quo der gesellschaftlichen und politischen Verhältnisse. Häufig wird dann auch auf die Zeit des Nationalsozialismus verwiesen und eine Parallele zwischen dem Gesetz zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums vom 11. April 1933⁵⁾ und den Beschlüssen über die Mitgliedschaft von Beamten in radikalen Organisationen gezogen.⁶⁾ Die Pflicht des Beamten unter dem National-

-
- 1) Erlebach, Vom Kölner Kommunistenprozeß zu den Berufsverboten - Der Kampf der Arbeiterklasse, in: Bethge-Roßmann, Der Kampf gegen das Berufsverbot, S. 92.
 - 2) Asche, Grundgesetz und politische Wirklichkeit, in: Frister-Jochimsen, Wie links dürfen Lehrer sein?, S. 56.
 - 3) Vgl. die Beiträge in: Bethge u.a., Die Zerstörung der Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland durch Berufsverbote; Bethge-Roßmann, Der Kampf gegen das Berufsverbot; Frister-Jochimsen, Wie links dürfen Lehrer sein?; Beutin-Metscher-Meyer, Berufsverbot.
 - 4) So z.B. Ridder, Berufsverbot? Nein, Demokratieverbot!, in: Bethge u.a., Die Zerstörung der Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland durch Berufsverbote, S. 63 f.
 - 5) RGBI I, S. 175 - 177.
 - 6) So z.B. Sonnemann, Berufsverbote als Gefahr für sämtliche Errungenschaften der bürgerlichen Demokratie, Grundsätzliches zu den "Extremistenbeschlüssen", in: Bethge u.a., Die Zerstörung der Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland durch Berufsverbote, S. 92; Ridder, Berufsverbot? Nein, Demokratieverbot!, ebendort, S. 62 f; Vorwort zu Bethge-Roßmann, Der Kampf gegen das Berufsverbot, S. 18; Gliss, Warnung an die SPD, in: Frister-Jochimsen, Wie links dürfen Lehrer sein?, S. 78.

sozialismus "jederzeit rückhaltlos für den nationalen Staat einzutreten"¹⁾ wird dabei einfach der Pflicht des heutigen Beamten "jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung des Grundgesetzes einzutreten" gleichgesetzt, obwohl eine Gleichsetzung dieser Vorschriften wegen des unterschiedlichen Sinngehalts gar nicht möglich ist. Während nämlich der "nationale Staat" mit der Ideologie der NSDAP identisch war,²⁾ ist die "freiheitliche demokratische Grundordnung" ein staatliches Konstitutionsprinzip und die gegenwärtige gesellschaftliche und politische Ordnung der Bundesrepublik lediglich eine nach den Grundsätzen der freiheitlich demokratischen Grundordnung mögliche Ordnung.

Schließlich wird noch die unterschiedliche Handhabung des "Radikalenerlasses" kritisiert.³⁾ Sicher ist es unbefriedigend, daß im Fall Horst Holzer die DKP-Mitgliedschaft der Berufung in das Beamtenverhältnis auf Lebenszeit entgegensteht, während bei Ilse Jacob, trotz ihrer Mitgliedschaft in der DKP, nach einigen Protesten die Ernennung erfolgte. Oder, daß das Hanseatische Oberlandesgericht in seinem Beschluß vom 17. November 1972⁴⁾ feststellt, daß die politische Betätigung in einer verfassungsfeindlichen Partei (in diesem Fall der NPD) nicht zu Disziplinarmaßnahmen bei einem Richter führen darf, während das Verwaltungsgericht Bremen in seinem Urteil vom 15. November 1972⁵⁾ die Auffassung vertritt, daß es das Parteienprivileg nicht tangiert, wenn ein Bewerber für den öffentlichen Dienst wegen der Mitgliedschaft in einer verfassungsfeindlichen Partei (hier der DKP) abgewiesen wird. Jedoch ist das Problem der unterschiedlichen Auslegung einer Rechtsnorm (Verwaltungsvorschrift) durch Gerichte und Behörden nicht auf die Beschlüsse über die Mitgliedschaft von Beamten in radikalen Organisationen beschränkt, sondern es durchzieht unsere gesamte Rechtsordnung. Generell läßt sich sagen, je weiter die Dezentralisierung fortgeschritten

1) § 4 des Gesetzes zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums.

2) Vgl. hierzu § 1 Abs. 2 DBG (RGBl. I 1937, S. 39 ff), wo es heißt: "Er (der Beamte) ist der Vollstrecker des Willens des von der Nationalsozialistischen Deutschen Arbeiterpartei getragenen Staates".

3) Vgl. z.B. Bethge-Roßmann, Der Kampf gegen das Berufsverbot, S. 355.

4) ZBR 1973, S. 22.

5) ZBR 1973, S. 16 (Fall Horst Holzer).

ist, desto größer wird auch die Gefahr der Divergenz. Der zentral gelenkte und verwaltete Staat kennt Probleme dieser Art nicht. Ein Regulativ bildet der bei Behörden und Gerichten installierte Instanzenzug. Auch hinsichtlich der Entscheidungen zum "Radikalerlaß" kann nur auf diesen Instanzenzug verwiesen werden.

1.6. Grenzen der Verfassungstreuepflicht

Wenn das aktive Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung vermeiden soll, daß der Beamte bei Wahrnehmung seiner Aufgaben in eine Konfliktsituation gerät, so muß andererseits diese Bekenntnispflicht dort enden, wo eine solche Konfliktsituation naturgemäß gar nicht auftreten kann.

1.6.1. Die Beschränkung der Verfassungstreuepflicht auf Beamte

Nicht der Polizeibeamte stellt die Verfassungstreuepflicht in Frage, sondern der Busfahrer oder der Chefarzt des städtischen Krankenhauses. Letztere führen nämlich Tätigkeiten aus, die allein Sachgesetzmäßigkeiten folgen und in gleicher Weise auch in der privaten Wirtschaft angeboten werden. Während der Chefarzt einer Privatklinik ohne weiteres überzeugter Anhänger der DKP sein kann, ist das dem im öffentlichen Dienst stehenden Klinikchef verwehrt, obwohl ihre Aufgabenbereiche identisch sind und sich ihre Tätigkeiten durch nichts unterscheiden. Beide sind gleichermaßen den allgemeinen Gesetzen, sowie den besonderen standesrechtlichen Vorschriften verpflichtet. Und auch auf die fachliche Qualifikation hat die DKP-Mitgliedschaft keinen Einfluß. Aus der Tatsache allein, daß der eine als Beamter im öffentlichen Dienst beschäftigt ist, läßt sich eine Differenzierung nicht rechtfertigen, wenn man die Verfassungstreuepflicht der Beamten als notwendigen Beitrag zur Aufrechterhaltung einer funktionierenden freiheitlich-demokratischen Ordnung auffaßt und sie nicht nur als Überbleibsel aus monarchischer Zeit begreift. Der Beamte ist in der Demokratie nicht mehr Angehöriger einer staatstragenden Schicht, sondern ein Staatsbürger wie jeder andere und kann daher nicht ohne Grund mit besonderen Pflichten belegt werden. Diese Erkenntnis hat dazu geführt, daß in der Literatur die Ansicht vertreten wird, der Umfang der Verfassungstreuepflicht müsse nach Inhalt und Bedeutung des Amtes bemessen werden.¹⁾ Dies ist zwar leicht gesagt, läßt sich aber schlecht in die Praxis umsetzen. Bereits die Konkretisierung

1) Schick, Rechtsgutachten, in: Verfassungsrechtliche Grenzen einer Reform des öffentlichen Dienstrechts, Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Bd. 5, S. 211; Schäfer, Die politische Treuepflicht des öffentlichen Dienstes, in: BVB1 1973, S. 175; Knirsch-Nagel-Voegeli, "Radikale" im öffentlichen Dienst, S. 81.

der Verfassungstreuepflicht im Hinblick auf Inhalt und Bedeutung des einzelnen Amtes würde erhebliche Schwierigkeiten bereiten. Zudem müßte dann bei jeder Veränderung der Amtstätigkeit, sei es, daß der amtliche Tätigkeitsbereich umgestaltet oder der Beamte befördert wird, der Beamte auf den veränderten Umfang der Verfassungstreuepflicht hingewiesen werden. Die ständige Bekräftigung würde schließlich rein routinemäßig erfolgen und die eigentliche Bedeutung der Verfassungstreuepflicht ginge dabei verloren. Die Lösung kann also nicht in einer Abstufung der Verfassungstreuepflicht, sondern nur in einer Abgrenzung des verpflichteten Personenkreises liegen. D.h. man unterstellt in Zukunft nur die Beamten der Verfassungstreuepflicht und hebt diese Verpflichtung für die Arbeiter und Angestellten des öffentlichen Dienstes auf. Die Beamten müssen sich, unabhängig von Inhalt und Bedeutung ihres Amtes, durch ihr gesamtes Verhalten zu der freiheitlichen demokratischen Grundordnung bekennen und für deren Erhaltung eintreten. Der Kreis der Beamten ist zu beschränken; dort, wo die politische Einstellung die Tätigkeit des staatlichen Bediensteten generell nicht tangieren kann (z.B. bei rein manuellen Verrichtungen) besteht kein Grund weiterhin ein Bekenntnis zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung zu verlangen und damit auch kein Grund für die Verleihung der Beamteneigenschaft.

Für die Arbeiter und Angestellten des öffentlichen Dienstes bringt dieser Reformvorschlag hinsichtlich der Verfassungstreuepflicht eine Gleichstellung mit den in der freien Wirtschaft Beschäftigten. Ihre politische Einstellung ist für die berufliche Tätigkeit grundsätzlich unerheblich. Eine Ausnahme besteht, wenn aus Sicherheitsgründen im Einzelfall auch hier ein Bekenntnis zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung gefordert werden muß. So würde z.B. die Beschäftigung einer aktiven Kommunistin als Sekretärin beim Verfassungsschutz ein untragbares Sicherheitsrisiko darstellen und könnte nicht gebilligt werden. Die politische Gesinnung ist in solchen Fällen Qualifikationsmerkmal und Teil der arbeitsrechtlichen Vereinbarung. Selbstverständlich können politische Aktivitäten jeder politischen Richtung zu Disziplinarmaßnahmen führen, wenn sie die ordnungsgemäße Wahrnehmung der Dienstgeschäfte beeinträchtigen oder den Arbeitsfrieden stören.¹⁾

1) Behnke, Bundesdisziplinarordnung, S. 90 Rdn. 70 und die dort angegebenen weiteren Literaturhinweise.

1.6.2. Der Kreis der aktiven Beamten

Nach Art. 33 Abs. 4 GG ist derjenige zum Beamten zu berufen, der auf Dauer mit der Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse betraut ist. Daß die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse nicht auf den Bereich der Verwaltung beschränkt ist, der dem einzelnen mit Zwangsmitteln gegenübertritt (Hoheitsverwaltung im engeren Sinn, wie z.B. die Poliezi, die Steuer- und Zollbehörden), stellte schon Jellinek¹⁾ fest und prägte den Begriff der "schlichten Hoheitsverwaltung". Darunter will er die nicht-obrigkeitliche Verwaltung verstanden wissen, die nicht lediglich fiskalische d.h. auf Gewinnerzielung gerichtete Zwecke verfolgt. Demgemäß subsumiert auch Maunz-Dürig-Herzog²⁾ unter Art. 33 Abs. 4 GG die gesamte Hoheitsverwaltung mit Ausnahme der fiskalischen Tätigkeit. Hamann-Lenz³⁾ geht sogar noch weiter und faßt unter den Begriff der hoheitlichen Befugnisse "alle diejenigen ständigen öffentlichen Aufgabenbereiche, die die Existenz des Volkes sichern sollen". Fischbach⁴⁾ urteilt vom Ergebnis her. Nicht jede Tätigkeit im öffentlichen Dienst kann zu einer Verbeamtung führen. An sich, meint er, ist hoheitliche Verwaltung nur diejenige staatliche Tätigkeit, die der Staat dem Bürger gegenüber kraft des Über- und Unterordnungsverhältnisses als Hoheitsträger ausübt. Würde man hier jedoch wörtlich interpretieren, "so würde der Kreis der Beamten in einer den Staatsnotwendigkeiten nicht Rechnung tragenden Weise bedeutend eingeschränkt".

Da keine der Interpretationen den Kreis der Beamten so faßt, wie er nach den unter dem Aspekt der Verfassungstreuepflicht entwickelten Kriterien zu bestimmen ist, soll die Problematik der Auslegung des Art. 33 Abs. 4 GG nicht weiter vertieft werden.⁵⁾

1) Verwaltungsrecht, 3. Aufl., S. 21 ff.

2) Grundgesetz, Rdn. 33 zu Art. 33 GG.

3) Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Anm. B 4 zu Art. 33 GG.

4) Kommentar zum Bundesbeamtengesetz, Bd. I, S. 150 f.

5) Ausführlich hierzu Wiese, Der Staatsdienst in der Bundesrepublik Deutschland, S. 269 ff; Forsthoff, Gutachten, in: Verfassungsrechtliche Grenzen einer Reform des öffentlichen Dienstrechts, Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Bd. 6, S. 56 ff; Schick, Gutachten, ebendort, S. 192 ff; Thieme, Gutachten, ebendort, S. 348 ff; Franz Mayer, Gutachten, ebendort, S. 596 ff.

Für die Verfassungstreuepflicht ist nicht die Unterscheidung nach hoheitlichen und fiskalischen Tätigkeiten entscheidend, sondern die Frage, bei welchen Tätigkeiten gewährleistet nur ein aktives Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung des Grundgesetzes eine sachgerechte Aufgabenerfüllung.

Da den Arbeitnehmern der Privatwirtschaft dieses Bekenntnis nicht abverlangt wird, scheiden sämtliche Tätigkeiten des öffentlichen Dienstes aus, die auch privatwirtschaftlich ausgeführt werden.¹⁾ Weder der Busfahrer, noch der Chefarzt des städtischen Krankenhauses sind daher künftig zu Beamten zu ernennen. Eine Ausnahme macht allerdings der Bildungsbereich.

Wie bereits in Abschnitt 1.5.1. dargestellt, kommt den staatlichen Bildungseinrichtungen in der freiheitlichen Demokratie eine eminent politische Funktion zu. Es ist daher unmöglich auf die Verfassungstreuepflicht der Lehrenden zu verzichten. Dies gilt umsomehr als Lehrpläne, Studien- und Prüfungsordnungen lediglich Leitlinien für das zu vermittelnde Wissen geben, ohne Einfluß nehmen zu können, wie der Lehrstoff dann vorgebracht wird. Zu kritischer Staatsbürgerschaft, mündiger politischer Teilnahme und größerer Einsicht in die gesellschaftlichen Zusammenhänge kann nur der politisch engagierte Lehrer erziehen. Engagiert für diese politische Ordnung, denn "Gesetz und Recht wahren" heißt im Bildungsbereich Erziehung im Sinne der freiheitlichen demokratischen Grundordnung des Grundgesetzes. Da das Erziehungsziel letzten Endes auch von den politischen Zielvorstellungen des Lehrenden geprägt ist, kann der, der demokratischen Rechts- und Staatsordnung ablehnend gegenüberstehende Lehrer dieser Forderung nicht nachkommen. Die Pflicht zur Verfassungstreue ist auch unabhängig vom Lehrfach. Es spielt keine Rolle, ob der Lehrer Mathematik- oder Sozialkundeunterricht erteilt. Er ist stets in erster Linie Pädagoge d.h. seine Hauptaufgabe liegt in der Erziehung und erschöpft sich nicht in der reinen Wissensvermittlung.

Was die Hochschulen anbelangt, so bestimmt Art. 5 Abs. 3 GG: "Kunst und Wissenschaft, Forschung und Lehre sind frei". Diese Vorschrift gewährt zunächst jedem

1) Vgl. dazu Thieme, Rechtsgutachten, in: Verfassungsrechtliche Grenzen einer Reform des öffentlichen Dienstrechts, Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Bd. 5, S. 387 f.

einzelnen ein Grundrecht auf freie wissenschaftliche Betätigung. Eingedenk der Tatsache, daß die Wissenschaft ihre wesentlichen Fortschritte solchen Menschen verdankt, die den Mut hatten, gegen die allgemeine Meinung ihrer Epoche zu denken, schützt Art. 5 GG das, was sich als unerläßlich für eine freie Betätigung in Wissenschaft, Forschung und Lehre herausgebildet hat und verhindert insbesondere die endgültige oder vorübergehende Ausschaltung bestimmter wissenschaftlicher Lehrmeinungen.¹⁾ Jedoch entbindet die Freiheit der Lehre nicht von der Treue zur Verfassung.²⁾ Wissenschaft und Lehre, d.h. die Erarbeitung und Darstellung von Erkenntnissen, kann zwar, auch wenn sie zu einer Prognose künftiger Entwicklung führt, als solche nicht gegen die freiheitliche Grundordnung verstoßen. Praktische politische Ziele eines Wissenschaftlers können aber nicht deshalb eine beamtenrechtliche Sonderstellung erfahren, weil sie auf dem Boden einer wissenschaftlichen Grundhaltung erwachsen und nicht bloß von wechselnden Zweckmäßigkeitserwägungen und affektiven Haltungen bestimmt sind.³⁾

Außerdem bilden Forschung und Lehre eine Einheit und sollen eine wissenschaftsbezogene Ausbildung der Studierenden garantieren. Neben der Vermittlung berufsbezogener Kenntnisse und Fertigkeiten sollen die Universitäten die Urteilsfähigkeit ihrer Mitglieder fördern.⁴⁾ Dieser erzieherische Aspekt macht es aus den bereits genannten Gründen unerläßlich, daß sich die Lehrenden zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung bekennen. Dieses Bekenntnis schließt jedoch keinesfalls die wissenschaftliche Beschäftigung mit anderen politischen Systemen und Gesellschaftsordnungen aus und verbietet auch nicht jede Kritik an bestehenden politischen und sozialen Verhältnissen in der Bundesrepublik. Es setzt lediglich dort eine Grenze, wo die Grundprinzipien der freiheitlich-demokratischen Ordnung in Frage gestellt werden. Wenn Ernest Mandel behauptet, ein Marxismus-Studium könne nur von einem politisch aktiven Marxisten getragen werden, da die politische Praxis integraler Bestandteil des Marxismus sei⁵⁾, so besagt das nur, daß das Marxismus-Studium an einer Universität der Bundesrepublik nicht möglich sein kann.

1) VG Bremen vom 15.11.1972, in: ZBR 1973, S. 16.

2) Art. 5 Abs. 3 Satz 2 GG. Vgl. auch Chaussepied, Berufsverbot und die Wissenschaftsfreiheit, in: Bethge u.a., Die Zerstörung der Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland durch Berufsverbote, S. 97 ff, der diesen Zusammenhang Wissenschaftsfreiheit und Verfassungstreuepflicht verkennt.

3) VG Bremen vom 15.11.1972, in: ZBR 1973, S. 16.

4) Vgl. Art. 2 BayHSchG.

5) Antwort an den Westberliner Senat vom 23.2.1972, abgedruckt in: Knirsch-Nagel-Voegeli, "Radikale" im öffentlichen Dienst, S. 231.

Wer Marxismus studieren will, ist jedoch nicht gehindert, dies außerhalb der Hochschule an Hand von Veröffentlichungen zu tun oder sich an einer ausländischen Universität zu immatrikulieren.

Da der Bildungsbereich für die Entwicklung der Demokratie von entscheidender Bedeutung ist, kann zumindest bei den Lehrpersonen der staatlichen Bildungseinrichtungen auf ein Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung nicht verzichtet werden.¹⁾ Diese wären also weiterhin in das Beamtenverhältnis zu berufen. Eine unterschiedliche Inpflichtnahme der Lehrenden, je nachdem, ob sie in öffentlichen oder privaten Institutionen beschäftigt werden, ließe sich auch in Zukunft nicht vermeiden.

Schwieriger ist es, den Kreis der Beamten einzugrenzen, wenn eine Tätigkeit ausschließlich im öffentlichen Dienst wahrgenommen wird oder zumindest nach der Aufgabenstellung mit Positionen in der Privatwirtschaft nicht verglichen werden kann.²⁾ Entscheidend ist dann, ob die Aufgabe auch privatwirtschaftlich ausgeführt werden könnte, ohne, daß der Staat dadurch seine Staatlichkeit einbüßen würde. Nur soweit eine Substitution nach dem gegenwärtig in der Bundesrepublik vorhandenen Staatsverständnis nicht in Betracht käme, handelte es sich um Tätigkeiten, wo das Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung für eine ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung gefordert werden müßte und wo die Indienststellung von Beamten angebracht wäre.

Der Kreis der Beamten wäre damit künftig im Wesentlichen auf die Bereiche "Innere Sicherheit" und "Umverteilung" beschränkt.

Schließlich ist noch zu untersuchen, ob die im Vorbereitungsdienst Beschäftigten weiterhin zu verbeamten sind.

Für einige Berufe ist neben bestimmten Examina die Ableistung einer besonderen praktischen Ausbildung gesetzlich vorgeschrieben. Das gilt vor allem für die Berufe im Staatsdienst, die in einem Beamtenverhältnis ausgeübt werden. So müssen

1) Umsomehr, als die meisten Bildungseinrichtungen von der öffentlichen Hand betrieben werden.

2) So gibt es zwar private Sicherheitsdienste (wie z.B. die uniformierten und bewaffneten Sicherheitskräfte in der Münchner S-Bahn), diese sind nach ihrer Aufgabenstellung jedoch nicht mit der staatlichen Polizei zu vergleichen.

z.B. Juristen in der Regel¹⁾ zwischen der ersten und zweiten Staatsprüfung einen Vorbereitungsdienst (sog. Referendarzeit) ableisten. Ist für den Vorbereitungsdienst die Aufnahme des Auszubildenden in ein Beamtenverhältnis auf Widerruf vorgesehen,²⁾ so finden die beamtenrechtlichen Regelungen Anwendung und der Auszubildende muß sich "durch sein gesamtes Verhalten zu der freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes bekennen und für deren Erhaltung eintreten", um in den Referendardienst aufgenommen zu werden. Da der juristische Vorbereitungsdienst aber auch für Berufe außerhalb des Staatsdienstes (z.B. für Rechtsanwälte und Notare, die die "Befähigung zum Richteramt" besitzen müssen) gefordert wird bzw. nach Auffassung der Gesellschaft und der freien Wirtschaft für gewisse Berufe (Leiter der Rechtsabteilung eines Privatunternehmens, juristischer Mitarbeiter in einem privatwirtschaftlichem Verband oder in einer sonstigen nichtstaatlichen Organisation) zu einer "abgeschlossenen Berufsausbildung" gehört, hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 22. Mai 1975³⁾ festgestellt, daß wegen der in Art. 12 GG garantierten Berufsfreiheit Auszubildenden, die einen Beruf außerhalb des Staatsdienstes anstreben, die Ableistung des Vorbereitungsdienstes ohne Ernennung in das Beamtenverhältnis gestattet werden müsse.⁴⁾ Zur Begründung heißt es, daß eine berufliche Tätigkeit in der freien Wirtschaft hinsichtlich der politischen Aktivitäten nur den Schranken der allgemeinen Strafgesetze und der Androhung der Verwirkung von Grundrechten gemäß Art. 18 GG unterliege. Ansonsten sei es Sache des Gesetzes oder der staatlichen Organisationsgewalt, welche Form (Beamtenverhältnis, zivilrechtliches Angestelltenverhältnis, öffentlich-rechtliches Praktikantenverhältnis) gewählt werde.⁵⁾

Wird ein Beamtenverhältnis auf Widerruf begründet, so muß der Auszubildende die Gewähr der Verfassungstreue bieten. Nach heutigem Verständnis ist die verfassungsrechtliche Treuepflicht aber nicht mehr Kennzeichen eines elitären Beamtenstandes, sondern eine Notwendigkeit zur Aufrechterhaltung der freiheitlich-demokratischen Ordnung. Deshalb kann ein Bürger der Verfassungstreuepflicht nur dann unterworfen werden, wenn sachliche Gründe eine solche Bindung rechtfertigen. Das Bundesverfassungsgericht hat allerdings diesen Aspekt in seiner Entscheidung völlig unberücksichtigt gelassen.

1) Bei der einstufigen Juristenausbildung (Augsburger Modell) ist die praktische Ausbildung ins Studium integriert.

2) § 34 Abs. 6 JAPO.

3) BVerfG E 39, 334 ff.

4) Vgl. § 34 Abs. 7 JAPO

5) BVerfG E 39, 372 f.

Beim juristischen Vorbereitungsdienst handelt es sich um ein vorübergehendes Ausbildungsverhältnis. Der Auszubildende kommt dabei zwar im Rahmen seiner Tätigkeit mit hoheitlichen Funktionen in Berührung, handelt jedoch, sofern die Ausbildung ordnungsgemäß überwacht wird, grundsätzlich unter Aufsicht. Die von ihm vorzulegenden schriftlichen Arbeiten sind, soweit sie eine von der Ausbildungsbehörde zu treffende Maßnahme zum Gegenstand haben, lediglich Entwürfe, die der Ausbilder jederzeit abändern kann bzw. abändern muß, wenn sie gegen "Gesetz und Recht" verstoßen.¹⁾ Da die Verantwortung beim Ausbilder verbleibt, kann der Rechtsreferendar der freiheitlichen demokratischen Grundordnung ohne weiteres gleichgültig oder gar ablehnend gegenüberstehen, ohne daß dadurch die ordnungsgemäße Wahrnehmung der Dienstgeschäfte in Frage gestellt oder das Vertrauen der Bürger in die öffentlich-rechtliche Organisation erschüttert würde. Es ist daher sachlich nicht gerechtfertigt, wenn Rechtsreferendare zu Beamten auf Widerruf ernannt werden.

Was hier am Beispiel des juristischen Vorbereitungsdienstes aufgezeigt wurde, gilt für jeden Vorbereitungsdienst, sofern er nicht nur den Zugang zu Beamtenpositionen öffnet, sondern auch für Berufe außerhalb des öffentlichen Dienstes zu einem ordentlichen Berufsabschluß gehört.²⁾

Ist nach Ableistung des Vorbereitungsdienstes lediglich der Eintritt in ein Beamtenverhältnis möglich, so wäre es sinnwidrig, wenn man den Bewerber zunächst ausbilden würde, um ihn dann, nach erfolgreicher Ausbildung, wegen mangelnder Gewähr der Verfassungstreue abzuweisen. In diesen Fällen ist es sachlich gerechtfertigt bereits beim Eintritt in den Vorbereitungsdienst ein Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung zu verlangen und ein Beamtenverhältnis auf Widerruf zu begründen.

1.6.3. Die Ruhestandsbeamten

Ein Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung wird nur von den im Dienst stehenden Beamten verlangt. Für die Ruhestandsbeamten und die früheren

1) Vgl. das Sondervotum von Richter Wand, BVerfG E 39, 386 ff.

2) Ein weiteres Beispiel wären die Studienreferendare. Sie haben ja nach Abschluß der 2. Staatsprüfung die Möglichkeit an einer Privatschule zu unterrichten.

Beamten mit Versorgungsbezügen¹⁾ ist die Verfassungstreuepflicht herabgemindert. Sie begehen erst dann ein Dienstvergehen, wenn sie sich gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes betätigen oder an Bestrebungen teilnehmen, die darauf abzielen, den Bestand oder die Sicherheit der Bundesrepublik zu beeinträchtigen.²⁾ Da die Zeiten, in denen die Beamten Angehörige einer staatstragenden Schicht waren und eine soziale Elite bildeten, vorbei sind, kann auch diese abgeschwächte Verfassungstreuepflicht nicht mehr mit dem früheren Dienstverhältnis erklärt werden. Ebenso stellt es keine ausreichende Rechtfertigung dar, daß die Beamten staatliche Versorgungsleistungen beziehen. Den Versorgungsanspruch haben die Beamten bereits während ihrer Amtszeit als Äquivalent für die erbrachten Dienste erworben. Sobald der Beamte auf Dauer seinen Dienst quittiert, ist er ein Privatmann; wenn man von den unterschiedlichen Versorgungssystemen absieht, unterscheidet sich seine Situation durch nichts von der des in Rente gegangenen Arbeitnehmers der Privatwirtschaft. Das Dienstverhältnis hat sich in ein Versorgungsverhältnis verwandelt. Vom pensionierten Beamten kann daher keine größere Verfassungstreue verlangt werden als von jedem anderen Bürger. Die beamtenrechtlichen Vorschriften sind insoweit reformbedürftig.

Von dieser Neuregelung sollen jedoch nicht diejenigen Beamten betroffen werden, die nur vorübergehend in den Ruhestand versetzt wurden und damit rechnen müssen, erneut in das Beamtenverhältnis berufen zu werden.³⁾ Der Ruhestand ist hier eine Zwischenstation ihrer beamtenrechtlichen Laufbahn und kann somit nicht alle dem Beamtenverhältnis entstammenden Bindungen lösen. Es muß vielmehr sichergestellt sein, daß der Beamte nach einer Rückkehr in sein Amt seine Dienstgeschäfte wieder ordnungsgemäß wahrnehmen kann. Was die Verfassungstreuepflicht anbelangt, heißt das, daß dieser Ruhestandsbeamte sich genau wie jeder andere Beamte ausdrücklich zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung bekennen muß. Denn nur so wird verhindert, daß sich bei einem Überwechseln in den aktiven Dienst Konfliktsituationen ergeben. Für diesen Personenkreis besteht keine Notwendigkeit, die abgeschwächte Verfassungstreuepflicht der §§ 45 BRRG, 77 BBG aufrechtzuerhalten.

1) d.h. die kraft Gesetzes oder durch Verfügung entlassenen und die nach § 48 BBG ausgeschiedenen Beamten.

2) § 45 Abs. 2 BRRG, § 77 Abs. 2 BBG.

3) §§ 39, 45 BBG.

1.7. Die weitere Entwicklung in der "Radikalenfrage"¹⁾

Im Herbst 1978 brachte der Hamburger Bürgermeister Hans Ulrich Klose (SPD) die Diskussion über den sog. "Radikalerlaß" erneut in Gang, als er seine Pläne zur Änderung der Überprüfungspraxis, die auf die von der Bundesregierung erarbeiteten Grundsätze über die Prüfung der Verfassungstreue vom 19. Mai 1976²⁾ zurückging, bekanntgab.³⁾

Die Führungsgremien der SPD beauftragten ihren stellvertretenden Vorsitzenden Hans Koschnick neue Grundsätze zur Feststellung der Verfassungstreue im öffentlichen Dienst zu entwickeln.⁴⁾ Nach dem "Koschnick-Papier"⁵⁾ hat der Staat von der Vermutung auszugehen, daß der einzelne Bewerber (Bedienstete) die Gewähr der Verfassungstreue bietet. Die Mitgliedschaft in einer Partei oder Organisation, die Betätigung in ihr und für sie, beziehungsweise ihre Unterstützung im Rahmen des geltenden Rechts reicht allein für eine Ablehnung (Entlassung) nicht aus, ausschlaggebend ist nur das konkrete Verhalten des Bewerbers (Bediensteten). Bei der Entscheidung ist von den Tatsachen auszugehen, die der Behörde ohne besondere Ermittlungen bekannt sind. Eine Regelanfrage beim Verfassungsschutz findet nicht statt. Der Verfassungsschutz ist einzuschalten, wenn die Behörde von Tatsachen Kenntnis erlangt, die Zweifel an der Verfassungstreue des Bewerbers (Bediensteten) begründen bzw. bei der Einstellung von Richtern, Staatsanwälten, Polizei- und Strafvollzugsbediensteten, Berufssoldaten und solche Personen, die nach der Entscheidung des politisch verantwortlichen Ministers/Senators in der Verwaltung eine besondere Vertrauensstellung erhalten. Die Anfrage darf erst erfolgen, wenn der Bewerber alle sonstigen Voraussetzungen für eine Einstellung erfüllt und seine Anstellung beabsichtigt ist. Erkenntnisse über Tatsachen, die aus der Zeit vor der Vollendung des 18. Lebensjahres stammen oder die mehr als zwei Jahre zurückliegen, dürfen nicht verwertet werden. In den Fällen, in denen Zweifel an der Verfassungstreue bestehen, ist die oberste Dienstbehörde d.h. der politisch verantwortliche Minister/Senator für Anfragen beim Verfassungsschutz, für Ablehnungen von Bewerbern und die Einleitung von Entlassungsverfahren zuständig. Die nach besonderen Richtlinien durchzuführende Sicherheitsprüfung bleibt unberührt.

1) Dieses Kapitel wurde nach Fertigstellung des Teils IV der Arbeit im Juni 1979 eingefügt.

2) Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin Nr. 59 vom 21.5.1976, S. 553-554.

3) SZ vom 14./15.10.1978, S. 2.

4) Akzeptiert wurden diese "Grundsätze zur Feststellung der Verfassungstreue im öffentlichen Dienst" durch den SPD-Vorstand am 8.12.1978. Vgl. SZ vom 9./10.12.1978, S. 2.

5) SZ vom 17.10.1978, S. 1-2.

Von den Überlegungen des Hamburger Bürgermeisters Klose unterscheiden sich die oben aufgeführten Grundsätze vor allem dadurch, daß Klose ausschließlich das Verhalten im Dienst bewertet wissen wollte, während Koschnick auch das außerdienstliche Verhalten in die Beurteilung mit einbezieht.

Die FDP forderte auf ihrem Parteitag in Mainz¹⁾ im November 1978 die endgültige Abkehr vom "Extremistenbeschluß" von 1972 und die ersatzlose Aufhebung aller darauf beruhenden Erlasse und Verordnungen. Sie berief sich auf den allgemeinen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und entwickelte Vorschläge zur Überprüfungspraxis, die im wesentlichen mit denen des "Koschnick-Papiers" übereinstimmen. Insbesondere wandte sie sich gegen eine Regelanfrage beim Verfassungsschutz. Sie stellte jedoch in ihrem Parteitagsbeschluß ausdrücklich fest: "Wer den Kernbestand unserer freiheitlichen demokratischen Grundordnung wie Volkssouveränität, Mehrparteienprinzip, Recht auf Opposition, Grundrechtsverbürgung, Gewaltenteilung und Unabhängigkeit der Gerichte nachweislich bekämpft, kann nicht in Diensten dieses freiheitlichen Staates stehen".

Die von SPD und FDP erarbeiteten Grundsätze zur Feststellung der Verfassungstreue im öffentlichen Dienst wurden von der CDU/CSU strikt abgelehnt;²⁾ diese hielt an den bisherigen Regelungen fest.

Am 17.1.1979 revidierte dann die Bundesregierung³⁾ die Grundsätze zur Überprüfung der Verfassungstreue vom 28.1.1972 und 19.5.1976.⁴⁾ Sie beschloß:

"Bei der Feststellung, ob ein Bewerber die für die Einstellung in den öffentlichen Dienst erforderliche Gewähr der Verfassungstreue bietet, sollen einheitlich folgende Verfahrensgrundsätze beachtet werden:

1) SZ vom 14.11.78, S. 1-2.

2) SZ vom 25.10.1978, S. 1-2; SZ vom 6.12.1978, S. 21.

3) Presse- und Informationsdienst der Bundesregierung, Bulletin Nr. 6 vom 19.1.1979, S. 45-47.

4) Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin Nr. 15 vom 3.2.1972, S. 142 und Bulletin Nr. 59 vom 21.5.1976, S. 553-554.

1. Bei der Entscheidung, ob bei der Verfassungsschutzbehörde angefragt wird, gilt der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit;
 - 1.1. Anfragen dürfen nicht routinemäßig erfolgen.
 - 1.2. Anfragen haben zu erfolgen, wenn tatsächliche Anhaltspunkte darauf hindeuten, daß der Bewerber nicht die Voraussetzungen für die Einstellung in den öffentlichen Dienst erfüllt. Diese Anhaltspunkte können insbesondere während Vorbereitungszeit und Probezeit gewonnen werden.
 - 1.3. Anfragen dürfen nur erfolgen, wenn eine Einstellung tatsächlich beabsichtigt und die Verfassungstreue nur noch die letzte zu prüfende Einstellungsvoraussetzung ist.
 - 1.4. Anfragen erfolgen nicht, wenn der Bewerber das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet hat.
2. Für die Mitteilung der Verfassungsschutzbehörde auf Grund von Anfragen der Einstellungsbehörden des Bundes ist zu beachten:
 - 2.1. Den anfrageberechtigten Stellen dürfen nur solche gerichtsverwertbare Tatsachen mitgeteilt werden, die Zweifel an der Verfassungstreue eines Bewerbers begründen können.
 - 2.2. Erkenntnisse des Verfassungsschutzes, die Tätigkeiten vor der Vollendung des 18. Lebensjahres betreffen, dürfen nicht weitergegeben werden, es sei denn, sie sind Gegenstand eines anhängigen Strafverfahrens.
 - 2.3. Erkenntnisse über abgeschlossene Tatbestände, die mehr als zwei Jahre zurückliegen, dürfen nicht weitergegeben werden, es sei denn, die Weitergabe ist im Hinblick auf das besondere Gewicht der Erkenntnisse nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit geboten.
3. Die obersten Bundesbehörden stellen für ihren Geschäftsbereich sicher, daß die Prüfung der Relevanz der von der Verfassungsschutzbehörde evtl. mitgeteilten gerichtsverwertbaren Erkenntnisse durch eine von ihnen zu bestimmende zentrale Stelle erfolgt.
4. Die Einstellungsbehörden des Bundes sind verpflichtet, Bedenken, die gegen die Einstellung eines Bewerbers sprechen, und die dafür erheblichen Tatsachen schriftlich mitzuteilen.
5. Der Bewerber hat das Recht, sich hierzu mündlich oder schriftlich zu äußern.

6. Findet ein Anhörungsgespräch statt, ist ein Protokoll zu führen. Dem Bewerber ist auf Antrag Einsicht zu gewähren.
7. Die Mitwirkung eines Rechtsbeistandes ist auf Antrag des Bewerbers zu gestatten. Sie ist auf die Beratung des Bewerbers und auf Verfahrensfragen zu beschränken.
8. Die Entscheidungszuständigkeit in den Fällen, in denen die Eignung des Bewerbers nicht festgestellt werden kann, liegt bei der obersten Dienstbehörde, d.h. grundsätzlich bei dem Bundesminister.
9. Ablehnende Entscheidungen dürfen nur auf gerichtsverwertbare Tatsachen gestützt werden.
10. Dem Bewerber ist die Ablehnungsbegründung unter Angabe der hierfür maßgeblichen Tatsachen, jedenfalls auf seinen Antrag hin, schriftlich mitzuteilen. Der Bescheideerhält eine Rechtsmittelbelehrung.
11. Erkenntnisse, die von den Verfassungsschutzbehörden nicht an die Einstellungsbehörde weitergegeben werden dürfen (Ziff. 2.2., 2.3., 2.4.), dürfen von ihr auch dann nicht verwertet werden, wenn sie ihr von anderer Seite mitgeteilt worden sind.
12. Wenn eine Einstellung trotz vorliegender Erkenntnisse des Verfassungsschutzes erfolgt ist, müssen alle aus dem Verfassungsschutzbereich vorgelegten Unterlagen aus den Personalakten entfernt werden".

Die Grundsätze der Bundesregierung zur Überprüfung der Verfassungstreue vom 17.1.1971 bringen folgende wesentliche Änderungen mit sich: Die Regelanfrage beim Verfassungsschutz entfällt. Die Verfassungsschutzbehörden dürfen nur noch in einem eng begrenzten Rahmen den Einstellungsbehörden Erkenntnisse mitteilen. Wie allerdings die Einstellungsbehörden künftig von Tatsachen Kenntnis erlangen sollen, die Zweifel an der Verfassungstreue des Bewerbers begründen, bleibt offen. Sicher wird es nicht ausreichen sein, wenn sich die Behörden diesbezüglich auf den Zufall verlassen; gezielte Nachforschungen bei anderen Dienststellen oder Privatpersonen können für den Bewerber jedoch diskriminierender sein als die bisherige Praxis. Auch die Begrenzung des Mitteilungszeitraumes für die Verfassungsschutzbehörden auf zwei Jahre ist nachteilig. Die Einstellungsbehörde kann einen Bewerber nur dann zuverlässig beurteilen wenn sie möglichst umfassende Informationen über ihn besitzt. Das gilt für die fachliche Qualifikation in gleicher Weise wie für die Verfassungstreue. Selbstverständlich muß bei der Wertung der vorliegenden Tatsachen die Frage, wie weit diese im einzelnen in die Vergangenheit zurückreichen, immer eine wesentliche Rolle spielen.

Dieser zeitliche Aspekt sollte sich jedoch nur bei der Beurteilung der Fakten auswirken und nicht schon bei der Ermittlung derselben. Der Zeitraum von zwei Jahren ist in jedem Fall zu kurz, um hinsichtlich der Verfassungstreue des Bewerbers ein fundiertes Urteil abgeben zu können. Zu den inhaltlichen Bedenken kommt nun hinzu, daß der Beschluß der Bundesregierung zu einer unterschiedlichen Überprüfungspraxis in Bund und Ländern geführt hat.

Welche Unterschiede jetzt in den einzelnen Bundesländern bestehen, macht die im Auftrag der Innenministerkonferenz zusammengestellte Übersicht¹⁾ über die praktische Handhabung der Überprüfung von Bewerbern für den öffentlichen Dienst deutlich.

Im einzelnen belegt die Untersuchung, daß der Personenkreis, der bei der Bewerbung einer Regelanfrage beim Verfassungsschutz unterworfen wird, in den einzelnen Bundesländern sehr uneinheitlich ist. So findet beispielsweise eine Regelanfrage bei Praktikanten nur in Bayern, Baden-Württemberg und Hessen statt. Bei der Beurteilung von minderjährigen Bewerbern (soweit es sich nicht um sicherheitsrelevante Bereiche handelt) wird in Baden-Württemberg, Hamburg, Bayern, Berlin, Bremen und Schleswig-Holstein keine Regelanfrage vorgenommen. Einheitlich (mit Ausnahme von Hamburg seit dem 13. Februar 1979 und zum Teil auch von Bremen) ist die Regelanfrage bei der Einstellung von Lehrern.

Normalerweise befragen die Einstellungsbehörden der Länder den Verfassungsschutz nach vorliegenden Erkenntnissen nur, wenn eine Einstellung tatsächlich beabsichtigt ist und nicht schon, wenn sich mehrere Bewerber für eine offene Stelle melden. Ausnahmen gibt es bei Masseneinstellungen (vor allem von Lehrern) in Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Schleswig-Holstein.

Auch bei den Anhörungen von Bewerbern, gegen die Erkenntnisse des Verfassungsschutzes vorliegen, hat sich in den Bundesländern eine sehr unterschiedliche Praxis entwickelt. So wird in Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein nicht grundsätzlich von der Vermutung der Verfassungstreue des Bewerbers ausgegangen. Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg, Niedersachsen und Bayern verlangen zudem eine ausdrückliche Erklärung des Bewerbers zur Verfassungstreue.

1) Mainpost vom 18.5.1979, S. 7.

Besondere Kommissionen und nicht die Einstellungsbehörde führen in den Bundesländern Berlin, Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und im Saarland die Anhörung von Bewerbern durch. Im Bund, in Rheinland-Pfalz, im Saarland und in Schleswig-Holstein werden die dabei gefertigten Protokolle dem Bewerber nicht ausgehändigt.

Falls sich bei der Anhörung ein Bewerber nicht oder nicht zu allen Tatsachen äußert, die Zweifel an seiner Verfassungstreue ausgelöst haben, wird dies - allerdings mit unterschiedlicher Gewichtung - in allen Bundesländern als belastend gewertet. Nur in Baden-Württemberg gelten die Zweifel an der Verfassungstreue als bestärkt, falls ein Bewerber zur vermuteten Mitgliedschaft in einer verfassungsfeindlichen Organisation keine Angaben machen will. In den anderen Ländern gelten dann die Zweifel an der Verfassungstreue - zumeist nur in diesem Einzelpunkt - als nicht ausgeräumt. Die Mitgliedschaft in einer verfassungsfeindlichen Partei begründet in Bayern und Baden-Württemberg in der Regel Zweifel an der Verfassungstreue des Bewerbers. In den anderen Bundesländern (mit Ausnahme des Saarlandes und Schleswig-Holstein, die diesem Element der Überprüfung ebenfalls stärkere Bedeutung beimessen) ist dies nur ein Punkt unter vielen bei der Beurteilung.

Der gegenwärtige Zustand, mit den unterschiedlichen Verfahren des Bundes und der Länder zur Prüfung der Verfassungstreue von Bewerbern für den öffentlichen Dienst, ist höchst unbefriedigend. Die Verfassungstreue der Beamten ist für die Funktionsfähigkeit der Verwaltung und die Aufrechterhaltung der freiheitlich demokratischen Ordnung von so entscheidender Bedeutung, daß es nicht angehen kann, daß ein Bewerber für den öffentlichen Dienst unterschiedlich beurteilt wird, je nachdem, ob er sich in Hamburg oder Bayern dieser Überprüfung unterzieht.

2. Die Neutralitätspflicht

Ein weiterer, der allgemeinen Treuepflicht entspringender, hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums¹⁾ ist die Pflicht zu politischer Neutralität.

2.1. Der Inhalt der Neutralitätspflicht

Nach § 35 BRRG²⁾ dient der Beamte dem ganzen Volk, nicht einer Partei. Er hat

1) Vgl. Franz Mayer, Rechtsgutachten, in: Verfassungsrechtliche Grenzen einer Reform des öffentlichen Dienstrechts, Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Bd. 5, S. 608 f., 614.

2) Siehe auch §§ 52, 53 BBG.

seine Aufgaben unparteiisch und gerecht zu erfüllen und auf das Wohl der Allgemeinheit Bedacht zu nehmen. Bei politischer Betätigung hat er diejenige Mäßigung und Zurückhaltung zu wahren, die sich aus seiner Stellung gegenüber der Gesamtheit und aus seiner Rücksicht auf die Pflichten seines Amtes ergibt. Das Beamtenrechtsrahmengesetz knüpft damit an Art. 130 Abs. 1 WRV an, der den Beamten erstmals als Diener der Gesamtheit, nicht einer Partei bezeichnete.

2.1.1. Der Inhalt der Neutralitätspflicht in der Weimarer Republik

Um den Neutralitätsbegriff der Weimarer Zeit beschreiben zu können, ist zunächst ein kurzer Rückblick auf die Situation der Beamtenschaft in der konstitutionellen Monarchie erforderlich.

In der konstitutionellen Monarchie wurde die Neutralitätspflicht des Beamten nicht besonders betont. Der Beamte war dem Monarchen zugeordnet, der als eigentlicher Träger der Staatsgewalt galt¹⁾ und so im Verständnis der konstitutionellen Lehre als überparteilich angesehen wurde.²⁾ Aus seiner Stellung zum Monarchen erwuchs dem Beamten ebenfalls eine Überparteilichkeit, welche man als unpolitisch begriff.³⁾

In Wirklichkeit stellte sich die politische Überparteilichkeit als konservativ-liberale Gesinnung dar.⁴⁾ Daß auch die konservative Regierung unter "Neutralität" nur eine Förderung ihrer Politik verstand, beweist das Vorgehen gegen führende Beamte bei dem von der Regierung betriebenen Projekt des Mittelland-Kanals.⁵⁾ Die sog. Kanalrebelln, die sich im Abgeordnetenhaus gegen den Bau ausgesprochen hatten, wurden von der Regierung gemaßregelt und ihres Amtes enthoben.⁶⁾

1) Gerber, Entwicklung und Reform des Beamtenrechts, in: VVDStRL 7 (1932), S. 12 mit weiteren Nachweisen.

2) Frowein, Die politische Betätigung der Beamten, S. 6 mit weiteren Nachweisen.

3) Die Stetigkeit und Kontinuität, die sich aus der Unabhängigkeit der Staatsleitung von parlamentarischer Einsetzung ergab, ermöglichte es, die langfristige politische Haltung als eine rein objektive Darstellung des Staatsinteresses zu sehen. Vgl. Scheuner, Erfahrungen und Probleme des geltenden Beamtenrechts für die politische Stellung der Beamten, S. 16 f.

4) Scheuner, Erfahrungen und Probleme des geltenden Beamtenrechts für die politische Stellung der Beamten, S. 17; Merkl, Entwicklung und Reform des Beamtenrechts, in: VVDStRL 7 (1932), S. 91; Bracher, Die Auflösung der Weimarer Republik, S. 174 ff, 191; Dagtoglou, Gutachten, in: Die verfassungspolitische Problematik einer Reform des öffentlichen Dienstrechts, Bd. 6, S. 45 f mit zahlreichen weiteren Nachweisen.

5) Ausführlich dazu Horn, Der Kampf um den Bau des Mittellandkanals, S. 64 ff. Vgl. auch Menzel, Parteienstaat und Beamtentum, in: DÖV 1970, S. 440 mit weiteren Nachweisen.

6) Die zur Disposition gestellten Beamten hatten nach Auffassung der königlichen Staatsregierung eine Pflichtverletzung begangen. Vgl. dazu den Erlass der königlichen Staatsregierung an die sämtlichen Oberpräsidenten vom 31.8.1899, abge-

Mit dem Übergang zur parlamentarisch-repräsentativen Demokratie änderte sich die Stellung der Beamtenschaft entscheidend. Die personale Bindung der Beamten an den Monarchen war aufgehoben. Als tragende politische Kraft traten jetzt die Parteien in den Vordergrund.

Allerdings wurde das politische System der Weimarer Republik nicht von allen angenommen. So standen weiterhin breite Bevölkerungskreise der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie ablehnend gegenüber. Geprägt von einer bürokratisch-hierarchischen Staatsauffassung empfanden sie die Parteien als Fremdkörper¹⁾ und verkannten ihre Stellung im Verfassungsgefüge und ihre Bedeutung für den politischen Prozeß. Der Begriff "Parteienstaat"²⁾ diente - ihrer Meinung nach - der Kennzeichnung eines "zerstörerischen politischen Pluralismus"³⁾, den es zu überwinden galt. Sie erinnerten sich der "Überparteilichkeit" der monarchischen Beamten und sahen deshalb in der Beamtenschaft der Weimarer Republik einen berufenen Sachwalter des Gemeinwohls, den man den widerstreitenden Parteiinteressen entgegensetzen konnte. Auf Grund von Art. 130 Abs. 1 WRV erkannte man dem Beamten die Funktion eines "pouvoir neutre" zu. Er sollte über den Parteien stehen und als "Träger einer neutralen und vermittelnden Funktion" den Ausgleich im Parteienstaat herbeiführen.⁴⁾ Im Gegensatz zur Parteipolitik sollte die Beamtenschaft die allgemeine Staatspolitik vertreten⁵⁾ und als "Wahrer des Nationalinteresses" erscheinen.⁶⁾

-
- 1) So sprach z.B. Erich Kaufmann von den Parteien als den "unheimlichen gesellschaftlichen Gewalten ... , die sich selbst die Normen ihres Verhaltens gebend, ihr Gesetz dem Verfassungsleben aufzwingen und in ihrer durchaus irrationalen Kraft durch staatlich formulierte Normen nicht reguliert werden können". Aus: Die Regierungsbildung in Preußen und im Reich, Die Westmark, S. 207.
 - 2) Ausführlich dazu Menzel, Parteienstaat und Beamtentum, in: DÖV 1970, S. 433 ff.
 - 3) Carl Schmitt, zitiert nach Menzel, Parteienstaat und Beamtentum, in: DÖV 1970, S. 433.
 - 4) Schmitt, Der Hüter der Verfassung, in: AöR N.F. 10 (1929), S. 222 f; ebenso Weber, Parlamentarische Unvereinbarkeiten, in: AöR N.F. 19 (1930), S. 226 ff.
 - 5) Köttgen, Beamtenrecht, S. 57; Nawiasky, Die Stellung des Beamtentums im parlamentarischen Staat. Kritisch Gerber, Vom Begriff und Wesen des Beamtentums, in: AöR N.F. 18 (1930), S. 40 f.
 - 6) Köttgen, Das deutsche Berufsbeamtentum und die parlamentarische Demokratie, S. 70; Gerber, Entwicklung und Reform des Beamtenrechts, in: VVDStRL 7 (1932), S. 31. Kritisch Heller, Das Beamtentum in der deutschen Demokratie, in: Gesammelte Schriften, Bd. 2, S. 388.

Auch für die Weimarer Zeit läßt sich jedoch nachweisen, daß die Regierung diese Auffassung von einer neutralen Beamtenschaft nicht teilte und durch gesetzliche Maßnahmen bzw. eine gezielte Personalpolitik versuchte, Beamte heranzuziehen, die bereit waren, ihr staatliches Handlungsprogramm vorbehaltlos durchzusetzen.¹⁾

Durch die Gleichsetzung von "politischer Neutralität" und Überparteilichkeit sollte die Weimarer Parteiendemokratie unterlaufen werden. Will man den Inhalt der Neutralitätspflicht heute bestimmen, so ist von einem veränderten Demokratieverständnis auszugehen und der Erkenntnis, daß im modernen Staat kein Weg an den Parteien vorbeiführt.

2.1.2. Exkurs: Die Stellung der Parteien in der Bundesrepublik

Obwohl die Bundesrepublik ganz allgemein als Parteiendemokratie bezeichnet wird,²⁾ findet sich dieser Begriff weder in den Staatszielbestimmungen der Art. 20 und 28 GG, noch in den Länderverfassungen.

Unter einer Parteiendemokratie wird eine Staatlichkeit verstanden, in der sich die demokratische Willensbildung vor allem in den Parteien vollzieht.³⁾ Die Parteiendemokratie enthält damit eine Absage an das Einparteiensystem und die plebiszitäre Demokratie. Nicht die amorphe Volksmeinung, sondern die in den Parteien ausgeformte Willensentscheidung soll Gewicht haben.⁴⁾

Das Grundgesetz hat deshalb weder die Volkswahl des Staatsoberhauptes, noch die Einrichtungen des Volksbegehrens und des Volksentscheids der Weimarer Verfassung übernommen. Seinen normativen Ausdruck findet das Bekenntnis zur Parteiendemokratie in Art. 21 GG, wobei der Verfassungsgeber allerdings darauf verzichtet hat, dort eine abschließende Regelung des Parteiwesens und der verfassungsrechtlichen Stellung

1) Vgl. dazu auch S. 22 ff der Arbeit.

2) So z.B. Laufer, Die demokratische Ordnung, 149 ff.

3) Ellwein, Das Regierungssystem in der Bundesrepublik Deutschland, 4. Aufl., S. 151 f; Sontheimer-Röhring, Handbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, S. 461; Menzel, Parteienstaat und Beamtentum, in: DÖV 1970, S. 433.

4) Als die atomare Bewaffnung der Bundeswehr und die atomare Strategie die Öffentlichkeit bewegte, rief man sofort das Bundesverfassungsgericht zu Hilfe, um jeden Schein plebiszitärer Mißbilligung der Regierungsbildung zu unterbinden. Vgl. BVerfG E 8, 104, 122.

der Parteien zu geben. Das Bundesverfassungsgericht hat sich zwar wiederholt mit der Frage befaßt, ob die Parteien dem gesellschaftlichen oder dem staatlichen Bereich zuzuordnen sind, ohne jedoch eine endgültige Klärung herbeizuführen. Während es anfänglich die politischen Parteien nahezu als Verfassungsorgane kennzeichnete,¹⁾ distanzierte sich das Gericht später - vor allem im Zusammenhang mit den Erörterungen über die staatliche Parteienfinanzierung - von dieser Meinung und entschied: "Das Verfassungsgebot der grundsätzlich staatsfreien und offenen Meinungs- und Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen wehrt eben wegen dieser Tätigkeit jede staatlich institutionelle Verfestigung der Parteien ab und verbietet ihre Einführung in den Bereich der nichtorganisierten Staatlichkeit".²⁾ Nach dem Parteiengesetz ist der Bereich der politischen Parteien auf die Repräsentanz im Bundestag und in den Landtagen beschränkt.³⁾

Mit der Darstellung der rechtlichen Situation ist die Stellung der Parteien in der Bundesrepublik jedoch nicht hinreichend charakterisiert; entscheidend ist nämlich nicht allein die normaktive Ausgestaltung, sondern die Verfassungswirklichkeit.

Nach Art. 21 GG wirken die politischen Parteien bei der Willensbildung lediglich mit. Allerdings sind die möglichen anderen Partner dieses Willensbildungsprozesses unerwähnt geblieben. In der Praxis hat sich damit für die Parteien ein Monopol der politischen Repräsentanz ergeben.⁴⁾ Wer das politische Geschehen erfolgreich beeinflussen will, darf sich nicht auf die Ausübung seines Wahlrechts beschränken,

1) So heißt es in Ausdeutung des Art. 21 GG, diese Vorschrift hebe die Parteien "aus dem Bereich des politisch-soziologischen in den Rang einer verfassungsrechtlichen Institution" (BVerfG E 1, 225; 2, 73; 4, 28; 5, 133; 11, 241, 273). Die Parteien "seien in das Verfassungsgefüge inkorporiert" (BVerfG E 5, 134), sie übten "Funktionen eines Verfassungsorgans aus" (BVerfG E 11, 241; 13, 9; 14, 129).

2) BVerfG E 20, 201.

3) § 2 Abs. 1 ParteienG. Die Vertretung in den Kommunalparlamenten auf der Kreis- und Gemeindeebene wird damit von der eigentlichen Parteistaatlichkeit ausgeschlossen, vgl. BVerfG E 6, 373; 11, 276.

4) Ellwein, Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 4. Aufl., S. 170; Hočevar-Köhle, Die politischen Parteien in der Bundesrepublik Deutschland, S. 19; v. Voss, Herrschaft und Verbände oder Herrschaft der Verbände?, in: Hoffmann u.a., Das Staatsverständnis der Parteien in der Bundesrepublik Deutschland, S. 82.

sondern muß sich aktiv in den politischen Parteien betätigen. Sie sind das Sammelbecken für politisch Interessierte.¹⁾ In ihnen vollzieht sich die Auseinandersetzung über das politisch Notwendige und Zweckmäßige, kurz der politische Prozeß der Willensbildung findet vornehmlich in den Parteien statt. Sie präsentieren das Programm und auch gleichzeitig die Männer und Frauen, die es als Abgeordnete in den Parlamenten und als Regierungsmitglieder vollziehen. Die Kandidaten für die Abgeordnetensitze werden ausschließlich von den politischen Parteien bestimmt; sie werden parteiintern unter den Parteimitgliedern ausgewählt. Den gewählten Abgeordneten obliegt es dann, die von den politischen Parteien "erarbeiteten politischen Ziele in den Prozeß der staatlichen Willensbildung einzuführen"²⁾. Außerdem sorgen die Parteien für eine kontinuierliche Verbindung zwischen Regierung, Parlament und Gesamtgesellschaft.³⁾ Die Regierungsparteien machen den Bürger mit dem politischen Planen, Handeln und Verhalten von Regierung und Parlamentsmehrheit vertraut, die Oppositionsparteien weisen ihn auf Fehlentwicklungen hin und erziehen ihn zu Mißtrauen und kritischer Urteilskraft. Die Regierung wiederum wird von den Parteien informiert, welche Probleme innerhalb der Gesellschaft einer politischen Lösung zugeführt werden müssen, wie sich Regierungs- und Parlamentsentscheidungen ausgewirkt haben und wie das Verwaltungshandeln zu gestalten ist.

Die Rolle der politischen Parteien erschöpft sich in der Bundesrepublik jedoch nicht in der von Art. 21 GG vorgegebenen Integrationsfunktion⁴⁾, d.h. in der Tatsache, daß sich in ihnen und durch sie die politische Willensbildung des Volkes vollzieht. So ist es üblich, daß die Regierungsmitglieder den Parlamentsfraktionen der Parteien entnommen werden. Die Minister sind also in der Regel Abgeordnete und behalten diese Doppelstellung auch während ihrer Amtszeit in der Exekutive bei.⁵⁾ Ebenso ist es ein Grundsatz der bundesrepublikanischen Verfassungspraxis, daß der Vorsitzende der Mehrheitspartei zum Bundes-

1) Laufer, Die demokratische Ordnung, S. 159.

2) § 1 Abs. 2 ParteienG.

3) Laufer, Die demokratische Ordnung, S. 158 f.

4) Schmitt, Politische Betätigungsfreiheit und dienstrechtliche Loyalitätspflicht, in: Öffentlicher Dienst und politischer Bereich, S. 65.

5) Eine Ausnahme machen Bremen und das Saarland. Mitglieder der Landesregierung müssen dort bei Amtsantritt auf ein innegehabtes Landtagsmandat verzichten.

kanzler gewählt wird, es sei denn, es kommt zu einer Koalition zwischen der zweit- und drittstärksten Partei. Die politischen Parteien besitzen somit das faktische Monopol der personellen Besetzung aller Legislativen und der Spitze der Exekutiven.¹⁾

Da der Bundeskanzler zumeist Führer der Mehrheitspartei ist, ergibt sich eine neue Wirkeinheit²⁾ von Regierung und Mehrheitspartei in dem Sinn, daß der Bundeskanzler sowohl bei "seinen" Ministern, als auch bei den Abgeordneten "seiner" Partei gegebenenfalls unter Berufung auf die Parteidisziplin eine einheitliche politische Linie durchsetzen kann. Darüberhinaus steht ihm noch die Richtlinienkompetenz des Art. 65 Abs. 1 GG zur Verfügung d.h., obwohl jeder Ressortminister seinen Geschäftsbereich in eigener Verantwortung verwaltet, darf er sich nicht zu den vom Kanzler festgelegten Richtlinien der Politik in Widerspruch setzen.

Regierung und Parlament sind nicht mehr entgegengesetzte Pole eines Gewaltenteilungssystems, sondern zwei Ebenen zur Durchführung eines, außerhalb der staatlichen Institutionen ausgeformten, politischen Gestaltungswillens.³⁾ Diese Verschiebung im Gewaltengefüge wirkt sich auch auf das dem Parlament zustehende Recht auf Kontrolle der Exekutive aus. In der Regel wird die Mehrheitspartei kein Interesse daran haben, den eigenen Regierungschef zu kontrollieren.⁴⁾

1) Menzel, Parteienstaat und Beamtentum, in: DÖV 1970, S. 436.

2) Vgl. auch Thieme, Rechtsgutachten, in: Verfassungsrechtliche Grenzen einer Reform des öffentlichen Dienstrechts, Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Bd. 5, S. 376 f.

3) Ergeben sich - wie es augenblicklich der Fall ist - in Bundestag und Bundesrat unterschiedliche Mehrheitsverhältnisse, so erweist sich der Bundesrat im Gesetzgebungsverfahren oft als Hindernis bei der Verwirklichung der Regierungspolitik; das Balancesystem hat sich insoweit auf das Verhältnis Bundesregierung und Bundesrat verlagert.

4) Siehe auch Ellwein, Kontrolle der Bürokratie oder Kontrolle durch die Bürokratie?, in: Probleme der Demokratie heute. PVS 1970, Sonderheft 2, S. 172; Eschenburg, Der Beamte in Partei und Parlament, S. 162 f. Kritisch Hennis, Parlament, Regierung, öffentlicher Dienst - Droht eine Gleichgewichtsstörung im Verfassungsleben von Bund, Ländern und Gemeinden, in: Schriften zur Staats- und Gesellschaftspolitik, Bd. 14, S. 46.

2.1.3. Die Neutralitätspflicht als Loyalitätspflicht gegenüber der Regierung

Dem Beamtenapparat kann in der Parteiendemokratie nur eine dienende Funktion, ohne politische Eigenständigkeit, zukommen, nicht aber eine Korrekturfunktion gegenüber der Demokratie durch die Konservierung monarchischer Elemente und die Herstellung politischer Kontinuität gegenüber dem periodischen Wechsel der Parlamente und Regierungen.¹⁾ In der Parteiendemokratie bestimmt allein die durch die Mehrheitsentscheidung der Wähler an die Macht gekommene Partei die Politik. Sie stellt die Parlamentsmehrheit und damit die Regierung. Ihr bisheriges Parteiprogramm avanciert zum Regierungsprogramm und Parlament und Regierung werden versuchen dieses Programm, das die Zustimmung der Mehrheit der Wähler gefunden hat, normativ umzusetzen.²⁾ Haben sich die politischen Ziele der Partei in verfassungsmäßigen Normen und rechtmäßigen Dienstanweisungen niedergeschlagen, so ist der Beamte an diese gebunden; er darf einerseits keine weiteren politischen Ziele hinzufügen und muß die politischen Gedanken der Regelung zu Ende denken.³⁾ Die vom Volk gebilligte Herrschaft darf

1) Püttner, Zur Neutralitätspflicht des Beamten, in: Öffentlicher Dienst, Festschrift für Carl Hermann Ule zum 70. Geburtstag, S. 387; Kölblle, Grundprobleme einer Reform des öffentlichen Dienstes, in: DÖV 1970, S. 456. Siehe auch Schäfer in seinem Referat auf dem 48. DJT, in: Verhandlungen des 48. DJT, Bd. II, S. 019.

2) Auch für die Regierungsmitglieder gilt nicht nur der Grundsatz der Verwirklichung ihres speziellen politischen Programms, sondern es gilt auch der im Amtseid (Art. 56, 65 Abs. 2 GG) niedergelegte Grundsatz der Widmung "zum Wohle des deutschen Volkes" und der Übung von "Gerechtigkeit gegen jedermann". Auch Staatspolitik und politische Planung ist nicht identisch mit Parteipolitik und Parteigehorsam. Nach wie vor sind der Kanzler und die Minister Repräsentanten aller Bürger und müssen danach handeln. Dazu ausführlich Püttner, Zur Neutralitätspflicht des Beamten, in: Öffentlicher Dienst, Festschrift für Carl Hermann Ule zum 70. Geburtstag, S. 392.

3) v.MüncH, Rechtsgutachten, in: Verfassungsrechtliche Grenzen einer Reform des öffentlichen Dienstrechts, Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Bd. 5, S. 143 f; Kelsen, Vom Wesen und Wert der Demokratie, S. 76 f; Thiele, Neue Anforderungen an die Angehörigen des öffentlichen Dienstes im Wandel der Industriegesellschaft, in: Funktionsgerechte Verwaltung im Wandel der Industriegesellschaft, S. 102.

nicht von der Beamtenschaft, die von Wahlen und jeder unmittelbaren demokratischen Legitimation unabhängig ist, unterlaufen werden. Neutralität kann daher nichts anderes bedeuten, als daß die Beamten jeder demokratisch legitimierten Regierung zur Verfügung stehen müssen.¹⁾ Die Geltungskraft demokratischer Entscheidungen kann nur durch eine auf Gehorsam und Weisung beruhende monokratische Verwaltung gesichert werden.²⁾ Nur dann können nämlich der Bundeskanzler und die Bundesminister ihrer parlamentarischen Verantwortung (Art. 65, 67 Abs. 1 GG) gerecht werden.

Auch die Pflicht "bei seiner Amtsführung auf das Wohl der Allgemeinheit Bedacht zu nehmen" gibt dem Beamten kein Recht zur Illoyalität, denn das Gemeinwohl stellt sich in der parlamentarischen Demokratie nicht als ein "übergeordnetes ominöses Staatsinteresse"³⁾ dar, sondern wird durch die Auseinandersetzung der Parteien

-
- 1) Baltes, Die Neutralität des Berufsbeamten, S. 26 ff; 36; Quaritsch in seinem Referat auf dem 48. DJT, in: Verhandlungen des 48. DJT, Bd. II, S. 044, 055; Friesenhahn, Diskussionsbeitrag auf dem 48. DJT, ebendort S. 0157; Arndt, Diskussionsbeitrag auf dem 48. DJT, ebendort, S. 0157 f; Schmidt-Brücken, Der deutsche öffentliche Dienst im westeuropäischen Rahmen, in: DÖV 1951, S. 495; Püttner, Zur Loyalitätspflicht des Beamten, in: Öffentlicher Dienst, Festschrift für Carl Hermann Ule zum 70. Geburtstag, S. 390; Bericht der Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, S. 98 f; Scheuner, Erfahrungen und Probleme des geltenden Beamtenrechts für die politische Stellung des Beamten, in: Scheuner-v.Merkatz, Die politischen Pflichten und Rechte des deutschen Beamten, Öffentlicher Dienst zwischen Parteien und Staatsraison, S. 21.
- 2) Eschenburg, Staat und Gesellschaft in Deutschland, S. 696 f; ders., Staatsautorität und Gruppenegoismus, S. 18; ders., Ämterpatronage, S. 21 f; Thieme, Rechtsgutachten, in: Verfassungsrechtliche Grenzen einer Reform des öffentlichen Dienstrechts, Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Bd. 5, S. 377; Ellwein-Zoll, Berufsbeamtentum - Anspruch und Wirklichkeit, S. 188 ff; Ellwein-Görlitz, Parlament und Verwaltung, I. Teil, S. 79.
- 3) Berg, Politik, Beamtentum und politische Beamte, in: MDR 1973, S. 187

und die Entscheidung des Volkes bei den Wahlen getroffen.¹⁾ Neutralität darf daher nicht im Sinne einer Überparteilichkeit verstanden werden. Neutralität heißt vielmehr politische Loyalität gegenüber den von den demokratisch legitimierten Staatsinstanzen getroffenen Entscheidungen als Ausdruck des im politischen Prozeß jeweils neu definierten Gemeinwohls.²⁾ Nur so bleibt die Souveränität des Volkes gewahrt und die Gefahr einer Polykratie gebannt.³⁾ Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts,⁴⁾ wonach das Berufsbeamtentum eine Institution ist, die gegründet auf Sachwissen, fachliche Leistung und loyale Pflichterfüllung, eine stabile Verwaltung sichern und damit einen ausgleichenden Faktor gegenüber den das Staatsleben gestaltenden politischen Kräften darstellen soll, ist insoweit mißverständlich.

Faßt man die Neutralitätspflicht als Loyalitätspflicht auf, so ergibt sich auch kein Widerspruch zu der Weisungsgebundenheit der Beamten.⁵⁾ Anders als der

-
- 1) König-Kroppenstedt, Neutralisierung der Bürokratie, in: Zeitschrift für Politik 1977, S. 244; Berg, Politik, Beamtentum und politische Beamte, in: MDR 1973, S. 187; Baltes, Die Neutralität des Berufsbeamten, S. 29; Leisner, Grundlagen des Berufsbeamtentums, S. 17 ("Gemeinwohl ist, was die Mehrheit als solches erkennt"); Häberle, Öffentliches Interesse als juristisches Problem, S. 509 ff mit Fn. 22. Siehe auch Ellwein-Zoll, Berufsbeamtentum - Anspruch und Wirklichkeit, S. 188 und Sontheimer-Bleek, Gutachten, in: Verfassungspolitische Probleme einer Reform des öffentlichen Dienstrechts, Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Bd. 6, S. 294.
 - 2) König-Kroppenstedt, Neutralisierung der Bürokratie, in: Zeitschrift für Politik 1977, S. 244; Baltes, Die Neutralität des Berufsbeamten; Ellwein-Zoll, Berufsbeamtentum - Anspruch und Wirklichkeit, S. 188 f; Häberle, Öffentliches Interesse als juristisches Problem, S. 162 mit Anm. 278; Leisner, Grundlagen des Berufsbeamtentums, S. 14; Morstein-Marx, Gemeinwohl und politische Demokratie, in: Wohl der Allgemeinheit und öffentliche Interessen, S. 32 ff ("Das Volk darf sich im grundgesetzlichen System nicht qua Bürokratie, sondern qua Parteien artikulieren"); Gallwas, Faktische Beeinträchtigung im Bereich der Grundrechte, S. 98 ("Das nicht neutrale Beamtentum könnte sich selbst seine Handlungszwecke vorgeben und dadurch eine Herrschaftsausübung der Regierung verhindern").
 - 3) Eschenburg, Parteipolitische Neutralisierung der Beamtenschaft, in: DÖV 1952, S. 294.
 - 4) BVerfG E 7, 162.
 - 5) §§ 37 BRRG, 55 BBG.

Richter¹⁾ ist der Beamte bei seiner Aufgabenerfüllung nicht nur an das Gesetz gebunden, sondern auch an die Weisungen seiner Dienstvorgesetzten. Das Verhalten des Beamten wird heteronom bestimmt,²⁾ er besitzt also keine Unabhängigkeit gegenüber Parlament und Regierung.

Die Gehorsampflicht des Beamten entfällt jedoch, wenn das ihm aufgetragene Verhalten strafbar ist oder die Menschenwürde verletzt³⁾ oder wenn etwas objektiv Unmögliches bzw. evident Verfassungswidriges von ihm verlangt wird.⁴⁾ Da das Widerstandsrecht des Art. 20 Abs. 4 GG auch und gerade für Beamte gilt,⁵⁾ kann er einer Regierung, die zum Angriff auf die freiheitliche demokratische Grundordnung ansetzt, ebenfalls den Gehorsam verweigern. Mit der Gehorsampflicht endet auch die Loyalitätspflicht. Insbesondere darf die Loyalitätspflicht nicht unabhängig von der Verfassungstreuepflicht des Beamten angesehen werden.

In der werterfüllten Verfassungsordnung des Grundgesetzes⁶⁾ sind alle Staatsorgane, selbst der Souverän "Parlament"⁷⁾ an die freiheitliche demokratische Grundordnung gebunden. Ihre Beseitigung ist auf legalem Wege schlechthin unmöglich, da eine Entscheidung darüber dem Mehrheitswillen entzogen ist.⁸⁾

1) Im Hinblick auf die richterliche Neutralität hat das Bundesverfassungsgericht (E 18, 241 ff, 255 m.w.N.) entschieden, daß Neutralität neben persönlicher, auch sachliche Unabhängigkeit voraussetzt.

2) Menger, Die Bestimmung der öffentlichen Verwaltung nach den Zwecken, Mitteln und Formen des Verwaltungshandelns, in: DVBl 1960, S. 297.

3) §§ 38 Abs. 2 BRRG, 56 Abs. 2 BBG.

4) Vgl. dazu und zu weiteren Begrenzungen der Gehorsamsbindung Risiken, Grenzen amtlicher und dienstlicher Weisungen im öffentlichen Dienst, S. 174 ff.

5) Zum Adressatenkreis von Art. 20 Abs. 4 GG vgl. Scholler, Widerstand und Verfassung, in: Der Staat, Bd. 8, S. 34 ff; Rittsteg, Die Weisungsunterworfenheit der Beamten, in: ZBR 1970, S. 78.

6) BVerfG E 2, 12; 4, 15; 5, 134 ff; 6, 40, 72; 7, 204 f; 9, 248; 10, 81; 31, 317; 21, 372.

7) Art. 19 Abs. 4, 93 Nr. 1 u. 2, 100 GG.

8) Vgl. Art. 19 Abs. 4 GG

Für die Beamtenschaft hat die Tatsache, daß der Wert der Demokratie nicht als einziger Wert im Grundgesetz auftaucht, zur Folge, daß sie die Wertungen des Grundgesetzes eigenverantwortlich realisieren muß¹⁾ und nicht an beliebige Entscheidungen des Parlaments gebunden werden darf. Sie hat sich nur der Regierung gegenüber loyal zu verhalten, die die freiheitliche demokratische Grundordnung anerkannt und zur Maxime ihres Handelns erhoben hat.²⁾ Die demokratische Legitimation allein reicht nicht aus, um die Loyalitätspflicht zu begründen.³⁾

Soweit dem Beamten bei seiner Aufgabenerfüllung normative oder aus der Sachgerechtigkeit abgeleitete Maßstäbe fehlen, muß er selbst die für das Gemeinwohl beste Entscheidung treffen,⁴⁾ wobei er dann auch auf eigene politische Anschauungen zurückgreifen darf.⁵⁾ Allerdings muß stets das Gemeinwohl im Mittelpunkt seiner Überlegungen stehen; unberücksichtigt muß dabei bleiben, daß ihm die Auffassung einer Partei vielleicht persönlich besser zusagt, als die einer anderen.⁶⁾

- 1) Thieme, Rechtsgutachten, in: Verfassungsrechtliche Grenzen einer Reform des öffentlichen Dienstrechts, Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Bd. 5, S. 377.
- 2) Die polemische Kritik von Sontheimer-Bleek (Gutachten, in: Verfassungspolitische Grenzen einer Reform des öffentlichen Dienstrechts, Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Bd. 6, S. 243) gegenüber Leisner (Grundlagen des Berufsbeamtentums, S. 59) ist unangebracht. Die Loyalitätspflicht schließt nicht aus, das Beamtentum zum Hüter der Verfassung zu erklären. Vgl. auch Baltes, Die Neutralität des Berufsbeamten, S. 105; Quaritsch in seinem Referat auf dem 48. DJT, in: Verhandlungen zum 48. DJT, Bd. II, S. 040; Wiese, Der Staatsdienst in der Bundesrepublik Deutschland, S. 168.
- 3) Ein Übergang von der parlamentarisch repräsentativen Demokratie zum Führerstaat, wie er sich 1933 in Weimar vollzog, wäre in der Bundesrepublik nicht mehr möglich vgl. dazu auch S.26 ff der Arbeit und Baltes, Die Neutralität des Berufsbeamten, S. 87 ff.
- 4) So z.B. bei der Vorbereitung von Gesetzen.
- 5) Evers, Beamter und Politik, in: Festgabe für Heinrich Herrfahrt zum 70. Geburtstag, S. 22; Baltes, Die Neutralität des Berufsbeamten, S. 37.
- 6) Frowein, Die politische Betätigung der Beamten, S. 16 f; Evers, Beamter und Politik, in: Festgabe für Heinrich Herrfahrt zum 70. Geburtstag, S. 23.

Schließlich ergibt sich aus der Stellung des Beamtentums als Instrument der politischen Führung zur Erreichung der von Regierung und Parlament formulierten Ziele noch eine weitere Konsequenz. So ist das Beamtentum zwar nicht gegenüber Regierung und Parlament neutral, wohl aber gegenüber allen gesellschaftlichen Gruppen wie z.B. den Parteien, Gewerkschaften und Kirchen.¹⁾ Diese Neutralitätspflicht bedeutet jedoch nicht, daß dem Beamten jedes politische oder soziale Engagement verwehrt ist.²⁾ Das Grundgesetz räumt dem Beamten die politische, d.h. die parteipolitische Freiheit sogar ausdrücklich ein, sodaß der Beamte sich wie jeder Staatsbürger einer Partei anschließen und für sie wirken darf.³⁾ Politische Neutralität heißt vielmehr Unabhängigkeit und Abschirmung gegenüber Einflußnahmen auf exekutives und judikatives Verhalten, die illegal sind, weil sie die vorgeschriebenen Prozeduren der Willensbildung umgehen.⁴⁾ Entscheidend ist also, daß der Beamte den ständigen Versuchungen widersteht, gruppenorientiert zu handeln.⁵⁾ Keine der gesellschaftlichen Gruppen kann dann unter Umgehung von Regierung und Parlament die Amtsführung des Beamten in ihrem Sinne beeinflussen.⁶⁾

-
- 1) Ule, Beamtenrecht, Anm. 2 zu § 35; Baltes, Die Neutralität des Berufsbeamten, S. 38; Forsthoff, Rechtsgutachten, in: Verfassungsrechtliche Grenzen einer Reform des öffentlichen Dienstrechts, Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Bd. 5, S. 23; Bischoff, Die unrealen These vom unpolitischen Beamten, in: ZBR 1959, S. 377; Eschenburg, Staat und Gesellschaft in Deutschland, S. 696.
 - 2) So Berger in seinem Diskussionsbeitrag auf dem 48. DJT, Verhandlungen des 48. DJT, Bd. II, S. 0117.
 - 3) Einen Überblick über die Rechtsprechung hierzu gibt Ule, Die Entwicklung des Beamtenrechts durch die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte, in: Staatsbürger und Staatsgewalt, Bd. II, S. 113 ff.
 - 4) So die Definition von Neutralität von Quaritsch in seinem Diskussionsbeitrag auf dem 48. DJT, in: Verhandlungen zum 48. DJT, Bd. II, S. 0117.
 - 5) Eschenburg, Ämterpatronage, S. 66 ff, insbes. S. 75; Püttner, Zur Neutralitätspflicht des Beamten, in: Öffentlicher Dienst, Festschrift für Carl Hermann Ule zum 70. Geburtstag, S. 388; Berg, Politik, Beamtentum und politische Beamte, in: MDR 1973, S. 187, Nach den hessischen Rahmenrichtlinien für Gesellschaftslehre ("1. Aufl., Frankfurt 1973, S. 25 f) soll die künftige Generation lernen, gegebenenfalls "Partei zu ergreifen" für die "Unterprivilegierten", auch im Amt.
 - 6) Vgl. auch Weber-Neesse-Baring, Der deutsche Beamte heute, S. 19; Brunnbauer, Hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamtentums gemäß Art. 33 Abs. V, S. 108.

Eine derartige Einflußnahme wäre auch unter Berufung auf das Gemeinwohl von den gesellschaftlichen Gruppen nicht zu rechtfertigen. Abgesehen davon, ob es eine spezifische und notwendige Eigenschaft des modernen Staates ist, daß er das Gemeinwohl definiert und gegenüber Gruppeninteressen durchsetzt,¹⁾ darf ein Einfluß der gesellschaftlichen Gruppen stets nur in den Formen erfolgen, die die Verfassung und andere normative Regelungen dafür vorgesehen haben. Der direkte Einfluß auf das Verhalten der Beamten wird zwar von diesen Gruppen oftmals angestrebt,²⁾ aber im Gegensatz zur politischen Führung fehlt ihnen dazu jede Legitimation.³⁾ Eine solche Umgehung des staatlichen Willensbildungsprozesses würde eine Verminderung der Volkssouveränität bedeuten. Auch wenn heute den Parteien zugebilligt wird, sie seinen am Gemeinwohl orientiert⁴⁾ und müßten zur Vergrößerung ihres Stimmenpotentials alle Interessengruppen in der Wählerschaft ansprechen,⁵⁾ kann selbst ihnen ein unmittelbarer Einfluß auf das Verhalten der Beamten nicht eingeräumt werden.

2.1.4. Die Neutralitätspflicht als Pflicht zur Gleichbehandlung aller Bürger

Gegenüber dem Bürger stellt sich die Verpflichtung des Beamten zu einer unparteiischen und gerechten Amtsführung als Anwendung des Gleichheitssatzes dar.⁶⁾ In dem Gebot der Gleichheit aller vor dem Gesetz, verwirklicht der Rechtsstaat eine elementare Forderung des Rechtsgefühls, daß jeder sich in gleicher Weise den von der Rechtsordnung statuierten Pflichten zu unterwerfen hat und, daß

-
- 1) Vgl. Klein, Buchbesprechung zu Häberle, Öffentliches Interesse als juristisches Problem, in: Die Verwaltung 1972, S. 363; Häberle, Berufsständische Satzungsautonomie und staatliche Gesetzgebung, in: DVBl 1972, S. 911 f.
 - 2) Peters, Der Kampf um den Verwaltungsstaat, in: Verfassung und Verwaltung in Theorie und Wirklichkeit, Festschrift für Prof. Laforet anlässlich seines 75. Geburtstages, S. 32 f; Hesse, Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat, in: VVDStRL 17 (1959), S. 26.
 - 3) Ule, Öffentlicher Dienst, in: Die Grundrechte, Bd. IV, 2. Halbbd., S. 602 unter Hinweis auf ProVG E 76, 476; Merkl, Entwicklung und Reform des Beamtenrechts, in: VVDStRL 7 (1932), S. 73.
 - 4) Frowein, Die politische Betätigung der Beamten, S. 10 m.w.N.; kritisch Ule in seinem Diskussionsbeitrag auf dem 48. DJT, in: Verhandlungen zum 48. DJT, Bd. II, S. 070. Ausführlich dazu Wiese, Der Staatsdienst in der Bundesrepublik Deutschland, S. 193 ff.
 - 5) Vgl. Hesse, Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat, in: VVDStRL 17 (1959), S. 38 mit Anm. 71; BVerfG E 9, 84 ff, 92.
 - 6) Kern, Die Verfassungsfunktion des Berufsbeamtentums, in: DÖV 1951, S. 433; Berg, Politik, Beamtentum und politische Beamte, in: MDR 1973, S. 187; Baltes, Die Neutralität des Berufsbeamtentums, S. 43 f.

andererseits jeder in gleicher Weise Anspruch auf Schutz der ihm nach der Rechtsordnung zukommenden Rechte hat.¹⁾ Der Beamte soll diese Forderung durch die gleichmäßige unparteiische Amtsführung erfüllen.²⁾ Das bedeutet, daß er seine Entscheidungen ohne Ansehen der Person, nach objektiven, im Gesetz festgelegten Gesichtspunkten, unbeeinflußt von persönlichen Sympathien oder Antipathien, von parteipolitischen, konfessionellen oder sonstigen sachwidrigen Erwägungen, treffen muß.³⁾ Der Beamte darf nicht "befangen sein"⁴⁾ und muß auch das "Wohl und Wehe Andersdenkender berücksichtigen".⁵⁾ Allerdings kann er stets nur die Gleichheit verwirklichen, die seine Befehlsgeber - Legislative und Exekutive - bestimmt haben.⁶⁾

Aus dieser Neutralitätsverpflichtung des Beamten gegenüber dem Bürger ergibt sich auch die Verpflichtung des Beamten, alles zu vermeiden, was ihn parteilich erscheinen lassen könnte. Diesem Zweck dienen die Vorschriften über die Beschränkung von Amtshandlungen gegen sich selbst und seine Angehörigen,⁷⁾ die Vorschrift über die Uneigennützigkeit der Amtsführung⁸⁾ und auch die Vorschrift über die politische Mäßigung des Beamten.⁹⁾ Einerseits soll dem Beamten durch § 59 BBG der Konflikt zwischen pflichtgemäßer Aufgabenerfüllung und familiärer Bindung erspart werden, andererseits soll dadurch das Vertrauen des Bürgers in eine unparteiische Verwaltung gestärkt werden. Die Mäßigungspflicht des Beamten bei der politischen Betätigung hat im Verhältnis zum Bürger ebenfalls die Funktion, daß der Andersdenkende

1) Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 5. Aufl., S. 82; Püttner, Zur Neutralitätspflicht des Beamten, in: Öffentlicher Dienst, Festschrift für Carl Hermann Ule zum 70. Geburtstag, S. 390 f.

2) Thiele, Wesensmerkmale des Berufsbeamtentums, in: DÖD 1959, S. 22.

3) Porr, Die Pflichten des Beamten unter der Verfassungsordnung des Grundgesetzes, S. 115; Berg, Politik, Beamtentum und politische Beamte, in: MDR: 1973, S. 187.

4) Frowein, Die politische Betätigung des Beamten, S. 25.

5) So schon das ProVG E 76, 476.

6) Im Gegensatz zum Richter, der wegen der Verwerfungskompetenz (vgl. Art. 100 Abs. 1 GG) eine echte Kontrolle gegenüber Exekutive und Legislative ausübt.

7) § 59 BBG.

8) §§ 36 BRRG, 54 BBG.

9) §§ 35 Abs. 2 BRRG, 53 BBG.

dem Beamten nicht mit Argwohn gegenüberstehen muß, sondern auf eine gerechte Behandlung durch den Beamten vertrauen kann.¹⁾

Die Neutralitätspflicht als Pflicht zur Gleichbehandlung der Bürger gilt für alle Beamten, sodaß auch politische Beamten insoweit der Neutralitätspflicht unterliegen.²⁾

2.2. Die Neutralitätspflicht und eine parteipolitische Betätigung

Das Neutralitätsgebot verpflichtet zwar den Beamten, sich gegenüber der Regierung loyal zu verhalten und den Bürger unparteiisch und gerecht zu behandeln, untersagt ihm die parteipolitische Betätigung jedoch nicht; der Beamte muß lediglich diejenige Mäßigung und Zurückhaltung wahren, die sich aus seiner Stellung gegenüber der Gesamtheit und aus der Rücksicht und die Pflichten seines Amtes ergibt.³⁾

Der Beamte ist in seiner Amtsführung zur Unparteilichkeit verpflichtet, während ihm bei seiner politischen Betätigung Parteilichkeit erlaubt ist.⁴⁾ Nur die Art und Weise, in der er sich für die Ziele seiner Partei und gegen die Bestrebungen anderer Parteien einsetzt, kann durch seine Stellung gegenüber der Gesamtheit und die Rücksicht auf die Pflichten seines Amtes Beschränkungen unterliegen.⁵⁾ So darf der Beamte den Kampf nie in gehässiger oder ketzerischer Weise führen. Darüberhinaus richtet sich das Ausmaß der gebotenen Zurückhaltung

1) Schmidt, Politische Betätigungsfreiheit und dienstrechtliche Loyalitätspflicht in: Öffentlicher Dienst und politischer Bereich, S. 68.

2) Maunz-Dürig-Herzog, Grundgesetz, Rdn. 73 zu Art. 33 GG.

3) §§ 35 Abs. 2 BRG, 53 BBG.

4) Ule, Rechtsgutachten, in: Verfassungsrechtliche Grenzen einer Reform des öffentlichen Dienstrechts, Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Bd. 5, S. 535 f; Schick, Rechtsgutachten, ebendort, S. 277; Bovensiepen, Die politische Neutralität der Beamten, in: Politische Studien 1967, S. 32.

5) So z.B. Ule, Beamtenrecht, S. 143; Schauer, Zur politischen Betätigung des Beamten, in: ZBR 1973, S. 11. Thieme, Gutachten, in: Verhandlungen des 48. DJT, Bd. I, S. D51 zieht dagegen die Grenze der politischen Betätigungsfreiheit des Beamten erst dort, wo der Beamte die Grundlagen der staatlichen Ordnung in Frage stellt.

auch nach der Funktion des Bediensteten.¹⁾ Je mehr sich politische Äußerungen dem dienstlichen Bereich nähern, je mehr sie also die dienstliche Tätigkeit eines Beamten oder einer Behörde präjudizieren können, umso sachlicher und abgewogener müssen sie sein. Es kann nicht angehen, daß ein Beamter morgens vor einem Bundestagsausschuß die Auffassung der Regierung in einer umstrittenen Frage vertritt und abends gegen diese Auffassung in einem öffentlichen Vortrag zu Felde zieht oder gar, daß ein Beamter in einem internationalen Gremium um Verständnis für die Regierungspolitik wirbt und gleichzeitig in einem Artikel ihre Schwächen aufzeigt. Ein solches Vorgehen würde der Glaubwürdigkeit der Regierung schaden und wäre mit der Loyalitätspflicht des Beamten schlechthin unvereinbar.

Allerdings darf die Mäßigungs- und Zurückhaltungspflicht des Beamten nicht überspannt werden. Soweit sein dienstlicher Bereich nicht unmittelbar tangiert ist, muß der Beamte auch die Regierungspolitik kritisieren können.²⁾ Die Erkenntnis und Bejahung verschiedener politischer Meinungen, die auch geäußert werden sollen, bringen noch keine Gefährdung der Unparteilichkeit der Amtsführung, sie sind vielmehr in einer freiheitlichen parlamentarischen Demokratie konstituierende Elemente der verfassungsmäßigen Ordnung. Eine völlige Identifikation der Beamtenschaft mit der Regierungspolitik ist in totalitären Systemen unumgänglich; die parlamentarische Demokratie ist dagegen auf einen Führungswechsel hin ausgerichtet und so müssen die auf Lebenszeit berufenen Beamten auch für die neue Regierung tragbar sein.³⁾

-
- 1) Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Bericht der Studienkommission, S. 165; Berg, Politik, Beamtentum und politische Beamte, in: MDR 1973, S. 188; Schick, Rechtsgutachten, in: Verfassungsrechtliche Grenzen einer Reform des öffentlichen Dienstrechts, Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Bd. 5, S. 277; Schauer, Parteipolitik und öffentlicher Dienst, in: ZBR 1974, S. 2; ders., Zur politischen Betätigung des Beamten, in: ZBR 1973, S. 11; Sontheimer-Bleek, Gutachten, in: Verfassungspolitische Probleme einer Reform des öffentlichen Dienstrechts, Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Bd. 6, S. 297.
 - 2) So auch die Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts in ihrem Bericht, S. 164.
 - 3) Morstein Marx, Grundsätzliche Erwägungen über die Zukunft des Berufsbeamtentums, in: DVBl 1955, S. 12; ders., Einführung in die Bürokratie, S. 196 f. Dagtoglou, Gutachten, in: Verfassungspolitische Probleme einer Reform des öffentlichen Dienstrechts, Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Bd. 6, S. 50.

Schließlich gehört es zu den Grundzügen einer demokratischen Ordnung, daß man nach einem Beschluß der Mehrheit, der der eigenen Überzeugung widerspricht, doch diesen Beschluß ausführt, sich aber zugleich politisch bemüht, in wieder zu revidieren. Der Beamte, dem eine parteipolitische Betätigung erlaubt ist, muß sich dann auch mit den im politischen Kampf üblichen Waffen schlagen können.¹⁾ Erforderlich ist insoweit nur, daß die Art und Weise, in der er zur Politik der Regierung oder der Opposition Stellung nimmt, gewährleistet, daß der Bürger das Vertrauen in die Unparteilichkeit der Amtsausübung des Beamten nicht verliert und die - wechselnde - Spitze der Exekutive jederzeit von der loyalen Pflichterfüllung des Beamten überzeugt sein kann.

Gefährlich ist in jedem Fall eine irgendwie geartete Abhängigkeit des Beamten von der Partei, insbesondere von Parteiführungen oder Parteigremien.²⁾ Zwischen der gleichsam idealen Kombination von tätigkeitsförderndem, gemäßigtem Engagement mit reflektierter Neutralität und dem Abgleiten in eine unerträgliche politische Einseitigkeit liegt oft nur ein schmaler Grat, der nur allzu leicht überschritten werden kann. Der Parteigehorsam darf deshalb nie den Dienstgehorsam oder die Unabhängigkeit des Beamten in Frage stellen. Die Forderung nach Mäßigung ist nicht nur auf das Unterlassen übereifriger Parteipropaganda und Kritik innerhalb und außerhalb des Dienstes zu richten, sondern vor allem darauf, daß der Beamte keine Parteiamter- oder funktionen übernimmt, die über kurz oder lang seine Unabhängigkeit gefährden.³⁾ Ganz sicher widerspricht es dem Mäßigungs- und Zurückhaltungsgebot, wenn Beamte für Zwecke des allgemeinen, nicht des eigenen, Wahlkampfes beurlaubt⁴⁾ oder für die Erfüllung parteipolitischer Aufgaben, etwa im Dienst nachgeordneter Organisationen oder parteipolitisch orientierter Bildungseinrichtungen, freigestellt werden.⁵⁾ Ebenso ist es bedenklich, die Parteimitgliedschaft verdienster Beamter in Wahlsendungen des Fernsehens herauszustellen und auf diese Weise für eine bestimmte Partei zu werben.⁶⁾

1) So auch Berg, Politik, Beamtentum und politische Beamte, in: MDR 1973, S. 188.

2) So schon das ProVG E 76, 473, 476, Ule, Öffentlicher Dienst, in: Bettermann-Nipperdey, Die Grundrechte Bd. IV/2, S. 602; Püttner, Zur Neutralitätspflicht des Beamten, in: Öffentlicher Dienst, Festschrift für Carl Hermann Ule zum 70. Geburtstag, S. 395.

3) Vgl. Plog-Wiedow-Beck, Kommentar zum Bundesbeamtengesetz, Rdn. 4 zu § 53 BBG.

4) Eschenburg, Zur politischen Praxis in der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, S. 68, 227; Wilhelm, Zur Problematik des politischen "Leihbeamten", in: ZBR 1966, S. 72 ff; Frowein, Die politische Betätigung des Beamten, S. 30.

5) Dagtoglou, Gutachten, in: Verfassungspolitische Probleme einer Reform des öffentlichen Dienstrechts, Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Bd. 6, S. 64; Menzel, Parteienstaat und Beamtentum, in: DÖV 1970, S. 446.

6) Schauer, Zur politischen Betätigung des Beamten, in: ZBR 1973, S. 11.

Um dem Beamten den Rollenkonflikt zwischen Amts- und politischer Betätigung zu ersparen, wird in der Literatur zum Teil parteipolitische Abstinenz für Beamte gefordert.¹⁾ Der Beamte sollte danach zwar eine eigene Auffassung von der Politik der einzelnen Parteien haben, um sein aktives Wahlrecht ausnutzen zu können, sollte sich aber um der Auctoritas willen in der Öffentlichkeit jeder parteipolitischen Betätigung enthalten.²⁾ Es sei im Bereich des öffentlichen Lebens erforderlich, einen parteifreien Raum zu schaffen, damit die politische Auseinandersetzung und Kontrolle übersichtlich werde und dadurch umso wirksamer in Erscheinung treten könne.³⁾

Demokratie heißt jedoch heute Parteiendemokratie. Um an der politischen Willensbildung des Volkes gemäß Art. 21 GG mitzuwirken, sind die Parteien auf die Mitarbeit aller Bürger angewiesen. Es geht dabei in erster Linie nicht um die Bejahung des Programms der einzelnen Parteien, sondern um die Anerkennung ihrer Notwendigkeit in der Demokratie und damit um die Billigung der - potentiellen - Betätigung aller Staatsbürger, auch der Beamten, in den oder für die Parteien. Eine parteipolitische Neutralität aller Beamten ist im Parteienstaat weder möglich, noch wünschenswert.⁴⁾ Nicht möglich deshalb, weil der Bürger, der in den Staatsdienst eintritt, nicht aufhört, politische - auch parteipolitische - Meinungen zu haben und zu bilden und oft einer Partei mehr als einer anderen zuneigen wird; nicht erstrebenswert, weil in einer Parteiendemokratie eine parteipolitische Gruppe von 1,4 Millionen Wählern⁵⁾ einen Unsicherheitsfaktor von einigem Gewicht darstellen würde und im übrigen einer Entpflichtung des Beamten als Bürger gleichkäme.⁶⁾ Die Entpolitisierung des öffentlichen Dienstes würde jedenfalls keine Gewähr für eine unparteiische Amtsführung bieten. Eine innere Parteinahme bliebe weiterhin möglich. Aus bekennenden Parteimitgliedern könnten leicht "verborgene

1) So Heyland, Das Berufsbeamtentum im neuen demokratischen Staat, S. 114; Eschenburg, Der Beamte in Partei und Parlament, S. 151 f, 178 ff. Weitere Nachweise bei Wilhelm, Verfassungswidrige Tendenzen im Recht des öffentlichen Dienstes, in: ZBR 1966, S. 361 f mit Anm. 31-36. In der Literatur wird dabei immer wieder auf das englische System der "parteipolitischen Neutralisierung" des Civil Service hingewiesen, wonach leitenden Beamten die parteipolitische Betätigung verboten ist. Vgl. dazu Loewenstein, Staatsrecht und Staatspraxis von Großbritannien, Bd. I, S. 457 ff, 473 ff.

2) Eschenburg, Der Beamte in Partei und Parlament, S. 152.

3) Eschenburg, Der Beamte in Partei und Parlament, S. 196.

4) Wiese, Der Staatsdienst in der Bundesrepublik Deutschland, S. 196; Duppré, Der leitende Beamte und die politische Spitze des Amtes, in: Öffentlicher Dienst und politischer Bereich, S. 24; Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Bericht der Kommission, S. 165.

5) Die Tabelle über die Entwicklung des Personalstandes im unmittelbaren öffentlichen Dienst gibt die Zahl der Beamten am 2.10.1971 mit 1.442.039 an, in: Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Bericht der Kommission, S. 75.

6) Wiese, Der Staatsdienst in der Bundesrepublik Deutschland, S. 196.

Drahtzieher" werden.¹⁾ Zudem kann der Beamte nur dann mit Überzeugung für die freiheitliche demokratische Grundordnung eintreten, wenn er selbst am politischen Geschehen umfassend teilnimmt und eigene politische Meinungen besitzt.²⁾ Das gilt auch für die leitenden Beamten; es ist kein Grund ersichtlich, warum gerade der Ministerialbürokratie jede politische Betätigung versagt werden sollte.³⁾

Eine zu starke einseitige parteipolitische Festlegung müßte jedoch vermieden werden, denn durch sie verliert der Beamte an Unabhängigkeit und wird im demokratischen Staat, in dem die Regierungen wechseln, in seiner Verwendbarkeit eingeschränkt. Gut ist daher der Vorschlag von Sontheimer-Bleek⁴⁾, die für Ministerialbeamte zwar nicht den Ausschluß der Mitgliedschaft in politischen Parteien fordern, wohl aber eine strikte Untersagung jeder politischen Aktivität in derartigen Organisationen im Sinne einer konkreten Interessennahme, sofern diese die Tätigkeit des Beamten beeinflussen könnte. Jedenfalls sollte das Ideal des "neutralen Beamten" - d.h. des unparteiischen, nicht des unpolitischen - ungeachtet verschiedener Grade seiner Erreichung, als solches, unangefochten und prägend, der Beamtenschaft vor Augen stehen.⁵⁾ Für die Haltung des einzelnen Beamten ist dabei von Bedeutung, wie sich die Mehrheit oder die tonangebende Schicht innerhalb der Beamtenschaft verhält und welches Verhaltensmuster den nachwachsenden Beamten entgegentritt. Gerade deshalb sollte verhindert werden, daß leitende Beamte Schlüsselpositionen in den Parteien einnehmen.

Es genügt nicht, nur an die Beamten zu appellieren, sich in ihrer parteipolitischen Betätigung zurückzuhalten, auch die Parteien müssen immer wieder darauf hingewiesen werden, daß ihre Rolle in der Parteiendemokratie eine definierte und begrenzte ist. Insbesondere muß herausgestellt werden, daß

-
- 1) Duppré, Der leitende Beamte und die politische Spitze des Amtes, in: Öffentlicher Dienst und politischer Bereich, S. 24.
 - 2) Schauer, Die politische Betätigung des Beamten in: ZBR 1973, S. 11; Wilhelm, Die literarische Meinungsfreiheit des Beamten, in: ZBR 1963, S. 371.
 - 3) So Schauer, Parteipolitik und Öffentlicher Dienst, in: ZBR 1974, S. 4; Dagtoglou, Gutachten, in: Verfassungspolitische Probleme einer Reform des öffentlichen Dienstrechts, Bd. 6, S. 61, 65. Vgl. dazu auch Wiese, Der Staatsdienst in der Bundesrepublik Deutschland, S. 198 mit Anm. 223.
 - 4) Gutachten, in: Verfassungspolitische Probleme einer Reform des öffentlichen Dienstrechts, Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Bd. 6, S. 297.
 - 5) Püttner, Zur Neutralitätspflicht des Beamten, in: Öffentlicher Dienst, Festschrift für Carl Hermann Ule zum 70. Geburtstag, S. 396.

die Ämterpatronage eine mit dem Grundgesetz nicht vereinbare Einflußnahme der Parteien auf die Verwaltung darstellt.

2.2.1. Die Gefahr der Ämterpatronage

Abgesehen von den Problemen, die sich im Zusammenhang mit der Amtsführung ergeben, bringt die parteipolitische Profilierung von Beamten eine Gefährdung des Leistungsprinzips mit sich.¹⁾ Denn die Ämterpatronage, deren Gegner jeder Befürworter einer leistungsfähigen Verwaltung sein müßte, wird durch die parteipolitische Aktivität der Beamten begünstigt.

Unter Ämterpatronage²⁾ ist ein Zustand zu verstehen, in dem die Regierung in die Besetzung von Ämtern durch Ernennung, Beförderung oder günstige Versetzung eingreift, jedoch nicht umfassend (wie im Beutesystem)³⁾, sondern punktuell, wenn auch unter Umständen sehr häufig. Das Besondere des Systems liegt darin, daß - ohne spektakuläre Entlassungen der Parteigegner - die Vertrauensleute der Regierung bei Ernennungen, Beförderungen usw. bevorzugt werden. Durch die Ämterpatronage wird zwar ein Vertrauensverhältnis zwischen Regierung und Beamten hergestellt, aber das Amtsethos wird korrumpiert. Ämter werden oft mit wenig qualifizierten Personen besetzt⁴⁾ und die nächste Regierung wird mit einer großen Zahl von Beamten konfrontiert, deren hauptsächliche Qualifikation die

1) Schauer, Parteipolitik und öffentlicher Dienst, in: ZBR 1974, S. 2; Eschenburg, Der Beamte in Partei und Parlament, S. 191; Ule, Rechtsgutachten, in: Verfassungsrechtliche Grenzen einer Reform des öffentlichen Dienstrechts, Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Bd. 5, S. 538.

2) Ausführlich hierzu Eschenburg, Ämterpatronage im Parteienstaat; ders., Ämterpatronage; Wiese, Der Staatsdienst in der Bundesrepublik Deutschland, S. 239 ff; Kötting, Ämterpatronage, in: DÖV 1953, S. 321; Weber, Politik als Beruf, in: Gesammelte politische Schriften, 3. Aufl., S. 427 ff.

3) Nach dem Beutesystem (Spoils System) fallen dem Wahlsieger auch die öffentlichen Ämter zu. Er kann daraus die Beamten der besiegten Partei nach Belieben entfernen und die Stellen so für seine eigenen Parteimitglieder frei machen. Das Beutesystem wurde 1829 von Präsident Andrew Jackson in den Vereinigten Staaten eingeführt und bereits 1883 wieder abgeschafft, da der moderne demokratische Staat nicht ohne einen auf Dauer angelegten, spezialisierten Beamtenapparat auskommen konnte. In Europa fand das Beutesystem keine Verbreitung. Vgl. dazu White, The Jacksonians, A Study in Administrative History 1829-1861, S. 325 ff.

4) Bovensiepen, Die politische Neutralität des Beamten, S. 35 ist der Ansicht, daß es sich keine Partei leisten kann ungeeignete Personen in hoheitsrechtliche Stellen zu berufen, weil sich eine solche Personalpolitik in einer funktionierenden Demokratie zum Schaden der vorschlagenden Partei auswirken müsse. Sobald aber ein Kandidat von der Qualifikation nicht mehr anzugreifen sei, liege schon keine Bevorzugung mehr vor.

Treue zur früheren Regierung ist. Die Ansehensminderung, die der Staatsdienst durch die Durchbrechung des Leistungsprinzips im Wege der Ämterpatronage erfährt, führt weiter dazu, daß der qualifizierte Nachwuchs sich ein Betätigungsfeld außerhalb des öffentlichen Dienstes sucht, in dem er sich durch Leistung bewähren und aufsteigen kann.

Wie weit die Ämterpatronage in der Bundesrepublik fortgeschritten ist, zeigt eine empirische Untersuchung¹⁾ über die parteipolitische Betätigung von Beamten der Ministerialbürokratie. Läßt man den Kreis der politischen Beamten von vornherein beiseite, so haben von den Befragten 32,8 % der Unterabteilungsleiter auf Bundesebene und 55,2 % der Abteilungsleiter auf Landesebene angegeben, Parteimitglieder zu sein.²⁾ Dabei zeigt eine Aufschlüsselung nach Parteien, daß insgesamt sowohl im Bund als auch in den Ländern eine Konzentration auf die jeweilige Regierungspartei festzustellen ist. Noch deutlicher wird die parteiorientierte Politisierung, wenn man den Zusammenhang von Parteimitgliedschaft und Karriere betrachtet. Im Bund haben von den Unterabteilungsleitern 85 % der SPD Mitglieder und 87,5 % der FDP Mitglieder ihre jetzige Position erst seit 1969, dem Antritt der sozial-liberalen Koalition, oder später inne. Ähnliche Entwicklungen stellt die Untersuchung auf Länderebene dort fest, wo in den letzten Jahren die Regierung bzw. die Regierungskoalition wechselte. Der Einfluß der Parteimitgliedschaft zeigt sich auch beim Durchschnittsalter der Positionsinhaber nach Parteien. Es läßt sich sagen, daß die Parteimitglieder in Spitzenpositionen jünger sind, als die entsprechenden parteilosen Inhaber. Ebenso belegt eine Analyse der Dauer der Karrierewege einen schnelleren Aufstieg von Parteimitgliedern gegenüber Parteilosen. Dabei bestätigt sich, daß sich der Aufstieg für die Mitglieder der jeweiligen Regierungspartei überdurchschnittlich schnell vollzieht. Schließlich wird die Relevanz der Parteimitgliedschaft für den Aufstieg in Spitzenpositionen noch deutlicher, wenn man feststellt, daß ein Zusammenhang zwischen Parteizugehörigkeit und Rekrutierung von Außenseitern besteht.

Wird damit die verbreitete Meinung gestützt, daß bei der Besetzung von Spitzenpositionen in der Verwaltung der parteipolitische Einfluß groß ist, so gibt

1) Steinkemper, Klassische und politische Bürokraten in der Ministerialverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland, insbes. S. 45 ff.

2) Insgesamt machen die eingeschriebenen Mitglieder aller Parteien in der Bundesrepublik nur rund 4 % der Wahlberechtigten aus. Vgl. dazu Unkelbach-Wildenmann-Kaltefleiter, Wähler - Parteien - Parlament, S. 101 ff.

es auch für andere Laufbahnbereiche, insbesondere für den höheren Dienst, Anhaltspunkte, daß sich eine Parteimitgliedschaft positiv auf die Karriere auswirkt.¹⁾ Einen Hinweis liefert die Einschätzung durch die Bediensteten selbst. So hat eine empirische Untersuchung²⁾ ergeben, daß 12 % der Befragten die Mitgliedschaft in der richtigen politischen Partei als erfolgversprechend für die Karriere erachten. Im höheren Dienst waren es sogar 19 %. Eine noch höhere Einschätzung der Karriererelevanz von Parteimitgliedschaften zeigt eine weitere Untersuchung.³⁾ Danach rangieren die Parteizugehörigkeit und die politische Zuverlässigkeit im Vordergrund der erfolgversprechenden Gesichtspunkte bei der Postenbesetzung.

Die Ämterpatronage erfolgt in der parlamentarischen Demokratie in der Regel nicht zu Lasten der Person des "Patrons", sondern zu Lasten Dritter,⁴⁾ des Staates, dessen Staatsdienst in seiner Funktionsfähigkeit beeinträchtigt wird und des Bürgers als Steuerzahler, dessen Steuergelder für die Besoldung einer schlechteren Leistung verwandt werden, als es bei Einhaltung des Leistungsprinzips der Fall wäre. Außerdem ist eine Aufblähung der Verwaltung dann die Folge der Ämterpatronage, wenn neben dem "Patronierten", der nicht voll leistungsfähig ist, ein anderer Beamter ganz oder teilweise mit dessen Arbeit belastet wird; ferner dürfte bei einem Regierungswechsel die neue Regierung bestrebt sein, Beamtenstellen zu schaffen, um sie dann mit ihren Anhängern zu besetzen.

Die Ämterpatronage stellt schließlich den Grundsatz der Lebenslänglichkeit der Anstellung des Beamten - die ohnehin nur schmale Grundlage seiner Unabhängigkeit und damit die Gewähr für einen leistungsgerechten Staatsdienst - in Frage. Die parlamentarische Demokratie ist auf den Führungswechsel ausgerichtet und lebt davon. Dieser "rotation in government" auf Seiten der Parteien und der von ihnen gemäß der Verfassung gestellten Amtsträger entspricht aber nach dem Grundgesetz keine "rotation in office" auf Seiten des Staatsdienstes.⁵⁾ Der lebenslänglich angestellte Staatsdiener soll unter jeder Regierung, unter jedem Verwaltungschef dem Staat dienen. Für bestimmte Ämter, in denen es auf die politische Übereinstimmung von Beamtenschaft und Regierung ankommt, wurde die Institution des poli-

1) Vgl. Pippke, Karrieredeterminanten in der öffentlichen Verwaltung, S. 1 ff.

2) Luhmann - Mayntz, Ratschläge zur Beschleunigung von Beförderungen nach Ranggruppen, in: Personal im öffentlichen Dienst, Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Bd. 7, S. 245 f.

3) Senatskanzlei Bremen, Projektgruppe Organisationswesen und Verwaltungsreform, Organisationssoziologische Untersuchung der bremischen Verwaltung, S. 34.

4) Eschenburg, Ämterpatronage, S. 23, 26, 64.

5) Wiese, Der Staatsdienst in der Bundesrepublik Deutschland, S. 250 f.

tischen Beamten geschaffen; im übrigen steht jedoch die Absicht, durch eine parteipolitisch bestimmte Personalpolitik im Staate Macht zu gewinnen, im Widerspruch zu den Grundsätzen der Verfassung.

Die Ämterpatronage kann nur durch institutionelle Sicherungen, wie die Errichtung von Personalämtern, eingeschränkt werden,¹⁾ ein Verbot der politischen Betätigung für Beamte stellt - wie bereits erörtert - keine akzeptable Lösung des Problems dar.

2.2.2. Die Institutionen des politischen Beamten

Als Politik werden Kommunikationsprozesse im Vorfeld der Staatsbürokratie verstanden, die dazu dienen, legitime Macht zu bilden. Politik und Verwaltung sind nach Rolle- und Rationalitätsprinzipien grundsätzlich getrennt; der Unterschied zwischen politischen Kommunikationsprozessen und bürokratischen Entscheidungsprozessen ist das Grundschema unserer staatlichen Ordnung.²⁾ Die These von der Trennung von Politik und Verwaltung trifft wohl zu, sofern und soweit sie die Politik auf generelle und zentrale Steuerung, nämlich durch Einfluß auf die Programmierung beschränkt.³⁾

Politik wird jedoch nicht nur im Vorfeld der Bürokratie gemacht, sondern auch und vor allem in Zusammenarbeit von politischer Führung und hoher Bürokratie. Auf dieser Ebene von einer relativen "Autonomie" der Verwaltung gegenüber der Politik zu sprechen⁴⁾, ist nicht gerechtfertigt. Die Unterscheidung zwischen "Politics" als programmatische Grundentscheidung und "Administration" als Durchführung der politischen Programme⁵⁾ kann an das Gespann Legislative und Exekutive weder systematisch noch funktional geknüpft werden, sie übersieht die Unterscheidung zwischen Regieren und Verwalten, erkennt die ministerialbürokratische Verformung politischer Entscheidungen und ist nicht in der Lage, Phänomene wie die Planung einzuordnen. Die Verwaltung ist zwar als Vollzugsorgan der Regierung von dieser immer noch abhängig, da nur so das Prinzip der

1) Ausführlich dazu Wiese, Der Staatsdienst in der Bundesrepublik Deutschland, S. 255 ff.

2) Luhmann, Theorie der Verwaltungswissenschaften, S. 74 f, 86, 89; ders. Grundrechte als Institution, S. 148 ff.

3) Luhmann, Theorie der Verwaltungswissenschaften, S. 89.

4) Luhmann, Theorie der Verwaltungswissenschaften, S. 75.

5) Diese Unterscheidung stammt aus den Vereinigten Staaten und wurde dort um die Jahrhundertwende gemacht vgl. Goodnow, Politics and Administration, A Study in Government.

Kanzler- und Ministerverantwortlichkeit realisiert werden kann, allerdings besteht heute eine Abhängigkeit auch in umgekehrter Richtung,¹⁾ d.h. die Regierung ist in immer stärkerem Maße von der Verwaltung abhängig, weil sie wegen der Komplexität der industrie- und massergesellschaftlichen Probleme immer mehr an Entscheidungsfindung auf die Verwaltung delegieren muß. Selbst das Parlament gerät in eine bedenkliche Abhängigkeit zur Verwaltung, deren Ursache mit dem Schlagwort "Monopolstellung der Verwaltung im Hinblick auf Informationsbeschaffung und Expertenwissen"²⁾ umschrieben werden kann. Beinahe jedes Gesetz wird heute von der Verwaltung vorbereitet, zumindest aber gibt diese der Legislative die entsprechenden Entscheidungshilfen und oft sind damit schon die Weichen für die künftige Entwicklung gestellt.³⁾

Die verstärkte Einflußnahme der Bürokratie auf den politischen Bereich hat zur Folge, daß an die Beamten, die an der "Nahtstelle von politischer Führung und ausführendem Apparat"⁴⁾ stehen, besondere Anforderungen zu stellen sind. Schon Max Weber⁵⁾ hat festgestellt, daß sich das Beamtenverhältnis mit seiner besonderen Gehorsampflicht zwar als hervorragend geeignet erweist für diejenigen staatlichen Funktionen, bei denen es auf die unbedingte, genaue Ausführung ankommt, nicht dagegen für denjenigen Tätigkeitsbereich, in dem eigenverantwortlich und selbständig Entscheidungen zu treffen sind, der also Regierung darstellt. Im modernen Versorgungs- und Planungsstaat, in dem nicht mehr der Gesetzesvollzug, sondern die Vorbereitung von Gesetzen und die Planung Hauptaufgabe der hohen

-
- 1) Steinkempfer, Klassische und politische Bürokraten in der Ministerialverwaltung der Bundesrepublik Deutschland, S. 8.
 - 2) Ellwein, Regierung und Verwaltung I, S. 13 f; Laufer-Wirth, Die Landesvertretung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Politische Wissenschaft, Bd. 2, S. 54 ff; Weber, Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland, in: Gesammelte politische Schriften, S. 341.
 - 3) Ellwein, Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., S. 378, 404; ders., Regierung und Verwaltung I, S. 14; Wildenmann, Macht und Konsensus als Problem der Innen- und Außenpolitik, 2. Aufl., S. 133 ff.
 - 4) Duppré, Der leitende Beamte und die politische Spitze des Amtes, in: Öffentlicher Dienst und politischer Bereich, S. 14 ff, 23.
 - 5) Beamtenherrschaft und politisches Führertum, in: Gesammelte politische Schriften, S. 139 ff. Vgl. auch Kötting, Beamtenrecht, S. 45 f.

Bürokratie ist,¹⁾ reicht fachliche Tüchtigkeit der Beamten allein nicht aus.²⁾ Politische Tüchtigkeit ist notwendig, die Kenntnis des politisch Notwendigen und Möglichen, die Kenntnis der politischen Strömungen. An die Stelle von Treue und Gehorsam müssen kritische Rationalität und Identifikation treten.³⁾ Eine wirkliche politische Hilfestellung bietet nur der, der die politische Anschauung des Ministers teilt, dessen politische Ziele befürwortet und offen bereit ist, seine Arbeitskraft für diese Ziele einzusetzen, der alle Möglichkeiten ausnutzt, die Regierungspolitik voranzubringen.⁴⁾ Die politische Spitze kann die Verwirklichung ihrer Zielsetzungen nur dann steuern, wenn sie diese wichtigen Führungspositionen der Verwaltung mit Mitarbeitern ihres Vertrauens besetzen kann. Gerade wo es darum geht, die gesamte Organisation des Amtes und der nachgeordneten Behörden den Intentionen der politischen Führung verfügbar zu machen und die politischen Vorstellungen aus eigener Initiative fortzuentwickeln, bedarf es der gleichen

-
- 1) Ronge, Ministerialbürokratie, in: Röhring-Sontheimer, Handbuch des Deutschen Parlamentarismus, S. 288 nennt folgende Aufgaben einer modernen Ministerialbürokratie:
 - Informationsbeschaffung und -aufbereitung
 - Beratung
 - Ideenproduktion
 - Vorschau und Planung
 - Detaillierung von Plänen und Richtlinien nach Formulierung Mitteln Zuständigkeiten Verfahrensweisen
 - Übersetzung von Politik in Administration und umgekehrt
 - Koordinierung
 - 2) Berg, Politik, Beamtentum und politische Beamte, in: MDR 1973, S. 187; Duppré, Der leitende Beamte und die politische Spitze des Amtes; in: Öffentlicher Dienst und politischer Bereich, S. 28 f; Steinkemper, Klassische und politische Bürokraten in der Ministerialverwaltung der Bundesrepublik Deutschland, S. 7. Ausführlich hierzu Kugele, Der politische Beamte, S. 112 ff, insbes. S. 150 f, 201 ff.
 - 3) Böttcher, Die politische Treuepflicht der Beamten und Soldaten und die Grundrechte der Kommunikation, S. 130; Hoffmann, Beamtentum und Streik, in: AöR 91 (1966), S. 117; Berg, Politik, Beamtentum und politische Beamte, in: MDR 1973, S. 187; Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Bericht der Studienkommission, S. 162.
 - 4) Schunke, Die politischen Beamten, S. 145.

"Wellenlänge".¹⁾ In der Regel wird sich ein gesinnungsmäßiger Gleichklang nur mit denjenigen Beamten ergeben, die der gleichen Partei angehören.

Der Bereich zwischen Politik und Verwaltung ist deshalb den politischen Beamten vorbehalten.

Politische Beamte sind solche, die jederzeit in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden können, weil sie wegen ihres Amtes in fortdauernder Übereinstimmung mit den grundsätzlichen politischen Ansichten und Zielen der Regierung stehen müssen (§ 31 BRRG). Für alle übrigen Beamten besteht diese Möglichkeit nicht; sie werden entweder auf Zeit oder auf Lebenszeit ernannt.

Die Institution des politischen Beamten ist verfassungsrechtlich anerkannt.²⁾ Sie ist eine "legalisierte Patronage".³⁾

Entstanden ist die Institution 1848 in Preußen.⁴⁾ Mit der Einführung des konstitutionellen Regierungssystems kamen die Beamten in den Genuß der neuen politischen Freiheiten, wie dem aktiven und passiven Wahlrecht und einer relativ freien Mitwirkung am parlamentarischen und parteipolitischen Geschehen. Für die liberale Regierung war es ein Gebot der Stunde, reaktionär-konservative Kräfte aus hervorragenden Positionen im öffentlichen Dienst zu entfernen, und

1) Duppré, Der leitende Beamte und die politische Spitze des Amtes, in: Öffentlicher Dienst und politischer Bereich, S. 15 f, 28 f; Eschenburg, Der Beamte in Partei und Parlament, S. 167; Münch, Rechtsgutachten, in: Verfassungsrechtliche Grenzen einer Reform des öffentlichen Dienstrechts, Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Bd. 5, S. 147; Mayer, Rechtsgutachten, ebendort, S. 677 f; Juncker, Der politische Beamte - ein Widerspruch in sich, in: ZBR 1974, S. 207.

2) BVerfGE 8, 332 ff; BerwGE 19, 332; Münch, Rechtsgutachten, in: Verfassungsrechtliche Grenzen einer Reform des öffentlichen Dienstrechts, Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Bd. 5, S. 147; Mayer, Rechtsgutachten, ebendort, S. 677 f; Forsthoff, Rechtsgutachten, ebendort, S. 68. Kritisch Thieme, Der politische Beamte i.S. des § 31 BRRG, in: Öffentlicher Dienst und politischer Bereich, S. 148 ff; Juncker, Der politische Beamte - ein Widerspruch in sich, in: ZBR 1974, S. 205 ff, insbes. S. 209 (Für ihn ist der politische Beamte der Gesetz gewordene Zweifel an der Loyalität der Beamtenschaft schlechthin).

3) Eschenburg, Ämterpatronage, S. 71.

4) Ausführlich zur Geschichte des politischen Beamten: Goldberg, Die politischen Beamten im deutschen Recht, insbesondere im Reiche, in Preußen und Sachsen. Ule, Zur Entwicklungsgeschichte der Institution des politischen Beamten, in: ÖV 1964, S. 293 ff; Kugele, Der politische Beamte, S. 20 ff.

so erließ der preußische Innenminister von Kühlwetter am 15.7.1848¹⁾ eine Verfügung an die Beamtenschaft, nach der es nicht mehr geduldet wurde, daß Beamte im Dienst verblieben, die "dem damaligen Regierungssystem ihre Anerkennung geradezu versagen und demselben geflissentlich widerstreben". Nach dem Zusammenbruch der liberalen Bewegung übernahmen die Konservativen diesen Gedanken. Das Disziplinargesetz vom 21.7.1852 normierte, daß bei einer feindseligen Parteinahme gegen die Regierung bestimmte Beamte²⁾ in den Ruhestand versetzt werden konnten und zwar ohne, daß ein Verfahren oder die Angabe von Gründen notwendig gewesen wäre. Die monarchisch-konservativen Kräfte wollten dadurch den Prozeß der Loslösung der Beamten aus der überkommenen Abhängigkeit zur Krone ausgleichen. Es sollte so das deutsche konstitutionell beschränkte System aufrechterhalten und ein echter Parlamentarismus verhindert werden.³⁾

Heute ist das parlamentarisch repräsentative System etabliert; es gilt nicht mehr, die Monarchen zu verteidigen, den Staat vor dem Volk, die Regierung vor dem Parlament zu schützen. Es heißt, die Korrelation von Staat und Volk, von Staat und Gesellschaft zu verwirklichen, indem die Zusammenarbeit zwischen Regierung und Parlament im vorgesehenen Umfang realisiert wird. Diese Zusammenarbeit besteht, was den hier einschlägigen Gesichtspunkt anbelangt, in der Verwirklichung der Verantwortung, die die Regierung gegenüber dem Parlament als dem Vertreter des Volkswillens besitzt. In Form des politischen Beamten ist der Regierung ein Instrument an die Hand gegeben, das sie befähigt, diese Verantwortung zu realisieren.⁴⁾ Dem politischen Beamten kommt in der repräsentativen Demokratie eine Transformationsfunktion zu; er ist der Garant für ein optimal-funktionales Zusammenspiel von politisch verantwortlicher Regierung und Administration.

Die Institution des politischen Beamten steht zwar in Widerspruch zum Neutralitätsgebot, ist jedoch systemgerecht und kann für den Bereich zwischen Regierung

1) MBl. 1848, S. 250.

2) Unterstaatssekretäre, Ministerialdirektoren, Oberpräsidenten, Präsidenten und Vizepräsidenten der Regierungskollegien, Vorsteher der königlichen Polizeibehörden, Landräte, Staatsanwälte, Beamte des diplomatischen Chors und Militärintendanten. Vgl. dazu Hartung, Studien zur Geschichte der preußischen Verwaltung, S. 253.

3) Kugele, Der politische Beamte, S. 41 ff; insbes. S. 100 ff.

4) Ausführlich hierzu Kugele, Der politische Beamte, S. 175 ff.

und Verwaltung in einer modernen Demokratie nicht hinweggedacht werden.

Es stellt sich damit nur noch die Frage, ob den in § 36 BBG normierten Ämtern¹⁾ tatsächlich eine Transformationsfunktion zukommt, die die Besetzung mit politischen Beamten rechtfertigt. Kugele²⁾ hat diese Untersuchung durchgeführt und ist zu dem Ergebnis gekommen, daß der Kreis der politischen Beamten zu beschränken ist auf die Amtschefs der Ministerien und der politisch wichtigen Bundesämter, die Abteilungsleiter in Bundesministerien, sowie die Beamten des Bundesamtes für Verfassungsschutz, des Bundesnachrichtendienstes und des auswärtigen Dienstes ab A 16, der ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der Deutschen Demokratischen Republik ab B 3.³⁾ Auch die Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstes ist der Auffassung, daß bei einem Teil der gegenwärtigen politischen Beamten die für das Institut maßgebenden Erwägungen nicht zutreffen;⁴⁾ grundsätzlich soll jedoch die Institution beibehalten werden.⁵⁾

-
- 1) Zu den politischen Beamten zählen nach § 36 BBG: Staatssekretäre und Ministerialdirektoren, der Bundespressechef und sein Stellvertreter, die Beamten des Bundesverfassungsschutzes und des Bundesnachrichtendienstes ab A 16, der Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof, der Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgerichtshof, die Beamten des auswärtigen Dienstes ab A 16, die Beamten der Ständigen Vertretung der BRD bei der DDR ab B 3, der Bundesbeauftragte für den Zivilschutz.
 - 2) Der politische Beamte, S. 210 ff, insbes. S. 294 und die Übersicht in Tabellenform auf S. 452.
 - 3) Für eine Beschränkung auch Dagtoglou, Gutachten, in: Verfassungspolitische Probleme einer Reform des öffentlichen Dienstrechts, Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Bd. 6, S. 55, 57; Duppré, Der leitende Beamte und die politische Spitze des Amtes, in: Öffentlicher Dienst und politischer Bereich, S. 22 (Die Institution des politischen Beamten soll auf den Staatssekretär reduziert werden); Thieme, Der "politische Beamte" i.S. von § 31 BRRG, ebendort, S. 164 f. Für eine Beibehaltung des bisherigen Personenkreises: Anders, Zur Problematik der Institution des politischen Beamten, in: DÖV 1967, S. 612.
 - 4) Bericht der Studienkommission, S. 162.
 - 5) Eine Minderheit der Kommission (Bericht, S. 240 f) hat sich dafür ausgesprochen, auch die Möglichkeit zu eröffnen, Spitzenpositionen Bediensteten künftig nur auf Zeit zu übertragen. Kritisch hierzu König-Kroppenstedt, Neutralisierung der Bürokratie, in: Zeitschrift für Politik 1977, S. 240 ff; Siedentopf, Spitzenpositionen auf Zeit in der öffentlichen Verwaltung, in: Öffentlicher Dienst, Festschrift für Carl Hermann Ule zum 70. Geburtstag am 26.2.1977, S. 417 ff, die eine weitere Politisierung des öffentlichen Dienstes befürchten.

2.2.3. Der Beamte als Mandatsträger

Da in der Bundesrepublik zumeist die Parteien die Kandidaten zu den Vertretungskörperschaften stellen, ergibt sich im Hinblick auf die parteipolitische Betätigung von Beamten und das Neutralitätsgebot auch die Frage nach der Vereinbarkeit von Amt und Mandat, also der Kompatibilität zwischen Bediensteten- und Abgeordneten-eigenschaft.

Anders als in Großbritannien¹⁾ geht die frühe deutsche Verfassungstradition von der grundsätzlichen Vereinbarkeit von Amt und Mandat aus.²⁾ Trotzdem hat es an Gegenstimmen nie gefehlt. So führte im 19. Jahrhundert die konstitutionelle Bewegung eine Auseinandersetzung über die Inkompatibilität von Amt und Mandat, die sich unter dem Gesichtspunkt der Sicherung der Unabhängigkeit der Abgeordnetentätigkeit und des Schutzes der Arbeit der Volksvertretung vor Eingriffen der monarchischen Exekutive zusammenfassen läßt.³⁾ Anlaß dazu waren die Nichterteilung der etwa erforderlichen Erlaubnis zur Annahme der Wahl, die Versagung des zur Wahrnehmung des Mandats erforderlichen Urlaubs,⁴⁾ die Belastung der Beamten mit Vertretungskosten durch Abzüge vom Gehalt oder den Diäten⁵⁾ und die Weisungsfreiheit bei der Ausübung des Mandats. In der Weimarer Republik wurde dagegen, unter dem Einfluß der aus der Ablehnung der Weimarer Parteiendemokratie entwickelten Lehre Carl Schmitts⁶⁾ von der innerpolitischen Neutralität, die Inkompatibilität von Amt und Mandat aus Gründen der Gewaltenteilung gefordert.⁷⁾

-
- 1) Dort kann ein Beamter für die Parlamentswahlen erst kandidieren, nachdem er um seine Entlassung als Beamter nachgesucht hat (House of Commons Disqualifications Act, 1957, Section 1 b).
 - 2) So Schmitt, Verfassungslehre, S. 190: "Im übrigen sind dem deutschen Staatsrecht Inkompatibilitäten fremd" unter Hinweis auf Wanz, Grundzüge der Politik, S. 65: "Beamte von der Volksvertretung auszuschließen, entspricht wenigstens nicht den deutschen Verhältnissen".
 - 3) Vgl. dazu Clauß, Der Staatsbeamte als Abgeordneter in der Verfassungsentwicklung der deutschen Staaten, mit weiteren Nachweisen; Steinbach, Die politische Freiheit der Beamten unter der konstitutionellen Monarchie in Preußen und im deutschen Reich, S. 38 ff; Zwirner, Politische Treuepflicht des Beamten, S. 73 ff.
 - 4) Der Urlaub wurde regierungstreuen Beamten meist gewährt, oppositionellen Beamten dagegen häufig verweigert.
 - 5) Vgl. die Entscheidung des Königlichen Obertribunals vom 17.3.1865, Bd. 52, S. 320 ff; Steinbach, Die politische Freiheit der Beamten unter der konstitutionellen Monarchie in Preußen und im deutschen Reich, S. 50.
 - 6) Das Problem der innerpolitischen Neutralität des Staates (1930), in: Verfassungsrechtliche Aufsätze aus den Jahren 1924-1954, S. 41 ff; Der Hüter der Verfassung, S. 111 ff; Der Hüter der Verfassung, in: AöR 55 (1929), S. 161 ff.
 - 7) Köttgen, Das deutsche Berufsbeamtentum und die parlamentarische Demokratie, S. 112 f; 264 ff; Gerber, Vom Begriff und Wesen des Beamtentums, in: AöR 18 (1930), S. 1 ff, insbes. S. 66 f; Weber, Parlamentarische Unvereinbarkeiten (Inkompatibilitäten), in: AöR 19 (1930), S. 161 ff, insbes. S. 200 f, 219, 227 f.

Das Ziel war eine Neutralisierung der Beamtenschaft gegenüber parteipolitischen Einflüssen, also eine Bewahrung früherer beamtenstaatlicher Elemente in der Parteiendemokratie.

Die historische Entwicklung der Inkompatibilitätsproblematik zeigt, daß die vorgebrachten Argumente eng mit den rechtspolitischen Motiven und Zielsetzungen der jeweiligen Epoche verbunden sind und gleichsam von ihnen bestimmt werden.¹⁾

In der Bundesrepublik wurde auf Drängen der angelsächsischen Besatzungsmächte eine bedingte Inkompatibilität zwischen Amt und Mandat eingeführt. Art. 137 Abs. 1 GG eröffnete dem Gesetzgeber die Möglichkeit, die Wählbarkeit der Angehörigen des öffentlichen Dienstes auf allen Ebenen einzuschränken. Der Bund hat von dieser Ermächtigung Gebrauch gemacht.²⁾

Danach ruhen die Rechte und Pflichten aus dem Dienstverhältnis eines in den Bundestag gewählten Beamten vom Tage der Annahme der Wahl für die Dauer der Mitgliedschaft.³⁾ Ausnahmen sind lediglich für Professoren und Wahlbeamte vorgesehen.⁴⁾ Nach Beendigung des Mandats hat der Beamte einen Anspruch wieder in das frühere Dienstverhältnis übernommen zu werden.⁵⁾ Die Zahlung eines Ruhegeldes neben den Diäten ist durch das Abgeordnetengesetz vom 18. Februar 1977 entfallen.⁶⁾

Das Beamtenrechtsrahmengesetz hat in § 33 die Länder zu einer entsprechenden Regelung ermächtigt und so ist in den Ländergesetzen eine Angleichung an die Bundesgesetzgebung zu beobachten. Landesbedienstete dürfen nicht gleichzeitig Abgeordnete im Landtag, Beamte im Kreis und in den Gemeinden nicht gleichzeitig Mitglieder der jeweiligen Vertretungskörperschaften sein.⁷⁾

1) Wiese, Der Staatsdienst in der Bundesrepublik Deutschland, S. 201 f.

2) § 57 BBG und das Gesetz über die Rechtsstellung der in den Deutschen Bundestag gewählten Abgeordneten des öffentlichen Dienstes vom 4.8.1953 (BGBl. I S. 777), das vom Gesetz zur Neuordnung der Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages vom 18.2.1977 (BGBl. I S. 297) abgelöst wurde.

3) § 5 AbgG.

4) §§ 9, 10 AbgG.

5) § 6 AbgG.

6) Der Gesetzgeber entsprach damit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1975 (E 40, 296 ff), das eine derartige Bevorteilung der Beamten für unzulässig erachtete.

7) Vgl. dazu die Liste der Landesgesetze bei Menzel, Parteienstaat und Beamtentum, in: DöV 1970, S. 445 Anm. 39.

Die Argumente, die heute für eine Inkompatibilität von Amt und Mandat sprechen, sind oft vorgetragen worden.¹⁾ So heißt es: Eine Identität zwischen Kontrolleuren und Kontrollierten dürfe nicht eintreten, die Beamtenschaft sei in den Parlamenten überrepräsentiert, die Kumulierung von Amt und Mandat führe zu einer unerwünschten Machtkonzentration, die Amtsausübung leide unter der zeitlichen Inanspruchnahme als Parlamentarier, die Gefahr der Ämterpatronage verstärke sich und es trete eine Verengung des Personenkreises ein, der sich politisch betätige. Das Argument, daß die Doppelbesoldung (Ruhegehalt und Abgeordnetendiäten) eine ungerechtfertigte Bevorzugung der Beamtenabgeordneten darstelle, kommt durch die Änderung der Rechtslage nicht mehr zum Tragen.

Faßt man die Begründungen zusammen, so sind es das Gewaltenteilungsprinzip, das Neutralitätsgebot, der Schutz vor einer Verbeamtung der Parlamente und die Unmöglichkeit gleichzeitiger Wahrnehmung von Amt und Mandat durch dieselbe Person, die eine Inkompatibilitätsregelung fordert.²⁾

Da es sich lediglich um verschiedene Aspekte desselben Problems handelt und sich deshalb auch einige Überschneidungen ergeben, soll zum besseren Verständnis der Gesamtsystematik die Darstellung nicht auf den Bereich der Neutralität beschränkt werden.

In der Demokratie ist die Herrschaftsausübung nicht nur zeitlich befristet, sondern auch funktional begrenzt, indem für jeweils einen bestimmten Funktionsbereich der Repräsentation bestimmte Institutionen eingerichtet sind.³⁾ Die moderne Demokratie unterscheidet die legislative Funktion, die für alle Bürger verbindliche Rechtsnormen erläßt, die exekutive Funktion, der die Durchführung der Rechtsnormen und die Führung der allgemeinen politischen Geschäfte obliegt, die judikative Funktion, die die Rechtsnormen bei Ungehorsam durchsetzt und Streitigkeiten über Ansprüche und Verpflichtungen aus Rechtsnormen entscheidet. Die politischen Institutionen bilden ein System der "checks and balances"; sie sind voneinander existentiell abhängig, indem eine Institution ohne Mitwirkung der anderen nicht funktionsfähig ist, und sie kontrollieren sich gegenseitig dadurch, daß die Amtsinhaber jeder Institution auf ihren

1) Sturm, Die Inkompatibilität; Wiese, Der Staatsdienst in der Bundesrepublik Deutschland, S. 204 ff; Menzel, Parteienstaat und Beamtentum, in: DÖV 1970, S. 444 f; Thieme, Gutachten, in: Verhandlungen des 48. DJT, Bd. II, S. D49 ff; Dagtoglou, Gutachten, in: Verfassungspolitische Probleme einer Reform des öffentlichen Dienstrechts, Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Bd. 6, S. 65 ff; Rößler, Unvereinbarkeit von Amt und Mandat, Rechtsfragen, der Rechtsstellungsgesetze, in: Öffentlicher Dienst und politischer Bereich, S. 81 ff; Eschenburg, Staat und Gesellschaft in Deutschland, S. 697.

2) Wiese, Der Staatsdienst in der Bundesrepublik Deutschland, S. 203.

3) Ausführlich hierzu Laufer, Die demokratische Ordnung, S. 91 ff.

Funktionsbereich achten und sich gegen jede Form der Einflußnahme durch Amtsinhaber anderer Institutionen zur Wehr setzen.¹⁾ Die Gewaltentrennung soll einen Mißbrauch der übertragenen Repräsentation verhindern, die demokratische Ordnung funktionsfähig erhalten und die individuelle Freiheit des Einzelnen sichern.

In der Bundesrepublik ist das Gewaltenteilungsprinzip in Art. 1 Abs. 3, 20 Abs. 2 und 3, 79 Abs. 3 GG verankert.

Der Sinn der Gewaltenteilung ist gefährdet, wenn durch "Personalunion" der Organe verschiedener Gewalten die Kontrollaufgabe beeinträchtigt wird, denn wer gleichzeitig Kontrolleur und Kontrollierter ist, muß notwendig in Pflichten- bzw. Interessenkollision geraten. Das gilt auch für den Beamten, der als Parlamentarier die Exekutive, als die parlamentarisch verantwortliche Regierung und die Verwaltung, kontrollieren soll.²⁾ Durch die Versetzung des mandatstragenden Beamten in den Ruhestand ist die Gefahr der Pflichten- und Interessenkollision zwar gemindert, dennoch wird ein Beamter seine Kontrollaufgabe gegenüber seinem obersten Dienstvorgesetzten, und damit auch gegenüber der Regierung als ganzer, nur bis zu einem gewissen Grad ungehemmt wahrnehmen können. Umsomehr als er ja nach Beendigung der Abgeordnetentätigkeit in sein Amt zurückkehrt. Noch problematischer ist es, wenn der Abgeordnete der gleichen Partei angehört wie die Regierungsmitglieder, denn dann tritt neben die Bindung beamtenrechtlicher Art noch die Parteidisziplin. Gegenüber der Verwaltung wird der Beamtenabgeordnete ganz allgemein, auf Grund einer gewissen Solidarität, nachsichtiger sein.

Schließlich wird durch die mandatstragenden Beamten eine unmittelbare Einflußnahme der Parteien auf die Bürokratie erleichtert. Angesichts der stetig steigenden Zahlen von Beamtenabgeordneten, darf diese Einwirkungsmöglichkeit nicht unterschätzt werden.

1) Laufer, Die demokratische Ordnung, S. 94.

2) Vgl. dazu Ellwein, Kontrolle der Bürokratie oder Kontrolle durch die Bürokratie, in: Probleme der Demokratie heute, PVS 1970, Sonderheft 2, S. 170 ff; BVerfGE 18, 172.

Während die öffentlich Bediensteten heute rund 5 % der bundesrepublikanischen Bevölkerung ausmachen, stellen sie 46,6% der Abgeordneten in Bund und Ländern.¹⁾ Immer häufiger wird deshalb von einer "Überrepräsentation" der Beamten in den Parlamenten gesprochen.²⁾ Allerdings setzt die These von der "Überrepräsentation" voraus, daß man die Volksvertretungen als "spiegelbildliche" Repräsentationsorgane ansieht, was sich jedoch mit dem Wesen der Repräsentation nicht vereinbaren läßt.³⁾ Obwohl sich aus dem Grundgedanken der Repräsentation kein Inkompatibilitätsgebot ableiten läßt, ist es praktisch unerwünscht, daß ein Großteil der Abgeordnetensitze von Beamten eingenommen werden.⁴⁾ Laut Bundesverfassungsgericht sieht das Grundgesetz im Berufsbeamtentum eine Institution, "die, gegründet auf Sachwissen, fachliche Leistung und loyale Pflichterfüllung, eine stabile Verwaltung sichern und damit einen ausgleichenden Faktor gegenüber den das Staatsleben gestaltenden Kräften darstellen soll".⁵⁾ In dieser Schilderung findet sich wieder, was Max Weber⁶⁾ als das Wesensmerkmal des "Beamten im geistigen Sinne" angesehen und wodurch er ihn vom "Politiker im geistigen Sinne" unterschieden hat: es ist

1) Der Spiegel Nr. 51 vom 18.12.1978, S. 36 ff. Der Anteil der Angehörigen des öffentlichen Dienstes (einschließlich Minister) im Bundestag und in den Länderparlamenten im einzelnen:

Bundestag 46,1 %
 Hamburg 32,5 %
 Bremen 40,0 %
 Berlin 40,8 %
 Niedersachsen 41,3 %
 Nordrhein-Westfalen 43,0 %
 Schleswig-Holstein 48,0 %
 Bayern 52,9 %
 Baden-Württemberg 52,9 %
 Saarland 56,0 %
 Hessen 57,3 %
 Rheinland-Pfalz 59,0 %

2) So z.B. Schauer, Zur politischen Betätigung des Beamten, in: ZBR 1973, S. 9; ders., Parteipolitik und öffentlicher Dienst, in: ZBR 1974, S. 4; Zundel, Ein Parlament der Regierungsräte, in: Die Zeit vom 28.11.1969; Baum, Der öffentliche Dienst im Verhältnis zu Regierung und Parlament, in: Parlament, Regierung, öffentlicher Dienst, S. 21; Carstens, Politische Führung, S. 185 ff; Dagtoglou, Gutachten, in: Verfassungspolitische Probleme einer Reform des öffentlichen Dienstrechts, Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Bd. 6, S. 67; "Empörung reicht nicht mehr", in: Der Spiegel Nr. 51 vom 18.12.1978.

3) Leibholz, Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert.

4) Wiese, Der Staatsdienst in der Bundesrepublik Deutschland, S. 208 f.

5) BVerfGE 7, 162; 8, 16; 11, 216 f.

6) Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland, in: Gesammelte Politische Schriften, S. 339 f.

der Gegensatz zwischen "dienstlichen" und "politischen" Leistungen, von "sachlich-stillwirkend" und "persönlich-dynamisch".¹⁾ Während der Politiker alles daran setzen muß, sich mit seinen eigenen Überzeugungen durchzusetzen, muß der Beamte seine eigenen Vorstellungen zurückstellen, um gewissenhaft und sinnvoll durchzuführen, was Rechtsvorschriften und Dienstanweisungen von ihm verlangen. Diese unterschiedliche Denk- und Verhaltensweise der Idealtypen "Beamter" und "Politiker" läßt es in der Tat fraglich erscheinen, ob eine zunehmende "Verbeamtung" der Parlamente wünschenswert ist.²⁾

Die Streichung der Ruhestandsbezüge neben den Diäten, hat zu keiner Verringerung der Beamten in den Parlamenten geführt. Das mag einerseits daran liegen, daß die angehobenen Diäten für die Beamten immer noch finanziell attraktiv sind, während sie für manche Berufsgruppen, wie Ärzte und Steuerberater, nicht einmal ausreichen, um eine Halbtagskraft einstellen zu können. Die Abgeordnetentätigkeit ist jedoch heute so umfangreich, daß sie den vollen Einsatz des Parlamentariers fordert.³⁾ Eine doppelte Inanspruchnahme würde nicht nur die Arbeitskraft des Einzelnen übersteigen, sondern auch einen geregelten Ablauf sowohl der Parlamentsarbeit wie der beruflichen Tätigkeit unmöglich machen. Zum andern kommen dem Beamten bei seiner politischen Betätigung die in der Bürokratie gesammelten Erfahrungen zugute, was ihm einen Vorteil gegenüber anderen Kandidaten verschafft.⁴⁾

Problematisch ist es jedoch, wenn die Verwaltung zum Vorfeld parlamentarischer Karrieren gemacht wird und der Beamte zum potentiellen Parteigegner seines Ministers.⁵⁾ Dadurch wird nämlich das politische Vertrauen des Ministers gegenüber seinen Beamten und die politische Einsatzbereitschaft der letzteren in Mitleiden-schaft gezogen.

Eine Störung des Vertrauensverhältnisses kann auch der Wahlkampf mit sich bringen. So wird es in der Regel für das Verhältnis zwischen der politischen Spitze eines Ministeriums und dem Beamten nicht förderlich sein, wenn der Beamte sich um ein

1) Vgl. auch Krüger, Allgemeine Staatslehre, S. 842.

2) So auch Prof. Lohmar, in: Der Spiegel Nr. 51 vom 18.12.1978, S. 39.

3) Auch das Bundesverfassungsgericht hat sich zum Typus des Berufspolitikers bekannt vgl. BVerfGE 40, 296 ff.

4) So auch Der Spiegel Nr. 51 vom 18.12.1978, S. 41.

5) Dagtoglou, Gutachten, in: Verfassungspolitische Probleme einer Reform des öffentlichen Dienstrechts, Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Bd. 6, S. 68.

Bundestagsmandat bewirbt, die Regierung und deren Politik angreift und dann, nach verllorener Wahl, unter derselben Regierung auf seinen Arbeitsplatz zurückkehrt.¹⁾ Das gleiche gilt natürlich auch für den Fall, daß sich der Beamte im Wahlkampf für die Regierung einsetzt, die Opposition angreift und diese dann die Regierung bildet. Gleichgültig, ob aus dem Verhalten des Beamten hinterher Konsequenzen gezogen werden oder nicht,²⁾ das Vertrauensverhältnis, das eine unabdingbare Grundlage für die Tätigkeit des Beamten bildet, ist gestört und der Beamte wird sich seinerseits nur allzu leicht isoliert oder sonst benachteiligt fühlen. Eine ähnliche Situation kann sich ergeben, wenn der Beamte nach einiger Zeit im Bundestag wieder in sein früheres Dienstverhältnis eintritt.³⁾

Eine Lösung all der Probleme wäre durch die Inegibilität, d.h. den Verlust des passiven Wahlrechts für Beamte, zu erzielen.⁴⁾ Allerdings ist dieser Vorschlag nicht akzeptabel.

Die demokratische Ordnung einer Gesellschaft besteht darin, daß die Herrschaft des Volkes für das Volk und durch das Volk ausgeübt wird. Eine demokratisch geordnete Gesellschaft erfordert damit einen permanenten Artikulationsprozeß aller ihrer Bürger.⁵⁾

Diese dürfen sich nicht mit der formalen Zugehörigkeit zu ihrer politischen Gesellschaft begnügen, sondern müssen sich als deren gestaltende Bestandteile erkennen und bekennen und die von der Verfassung konzipierte demokratische Ordnung realisieren und aktivieren. Dazu gehört in der repräsentativen Demokratie auch die Befugnis als Amtsinhaber der politischen Institutionen für die Bürger die Repräsentation auszuüben. Es ist daher untragbar, daß man 1,4 Millionen⁶⁾ Beamte von der Repräsentation ausschließt.⁷⁾ Umsomehr, als gerade die Beamten sich mit

1) Bovensiepen, Die politische Neutralität der Beamten, in: Politische Studien 1967, S. 32; Schauer, Zur politischen Betätigung des Beamten, in: ZBR 1973, S. 9.

2) Vgl. die Anfrage im Bundestag, Deutscher Bundestag, 7. Wahlperiode, 6. Sitzung am 20.12.1972, Anlage zum stenographischen Bericht. Ausführlich hierzu auch Carstens, Politische Führung, S. 185 ff.

3) Eschenburg, Der Beamte in Partei und Parlament, S. 184.

4) So der Vorschlag Eschenburgs, Der Beamte in Partei und Parlament, S. 185 f.

5) Laufer, Die demokratische Ordnung, S. 196.

6) Die Tabelle über die Entwicklung des Personalstandes im unmittelbaren öffentlichen Dienst, Stand 2.10.1971, in: Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstes, Bericht der Kommission, S. 75.

7) Vgl. auch Thieme, Gutachten, in: Verhandlungen des 48. DJT, Bd. II, S. D49.

der demokratischen Ordnung identifizieren müssen,¹⁾ um ihren Aufgaben gerecht zu werden. Außerdem würde den Parlamenten der Sachverstand der aus der Bürokratie stammenden Abgeordneten fehlen, wenn die Beamten an der Kandidatur für Sitze in den Vertretungskörperschaften gehindert würden.²⁾

Da der Entzug des passiven Wahlrechts für Beamte ausscheidet, stellt sich die Frage, ob durch Änderungen der Rechtsstellungsgesetze, insbesondere durch die Aufhebung des Anspruchs auf Wiedereinstellung, eine Lösung der aufgezeigten Probleme herbeigeführt werden könnte.

In der Regel ist der Beamte ausschließlich auf den Staatsdienst hin ausgerichtet. Seine Tätigkeit unterscheidet sich von der Aufgabenstellung her oft so wesentlich von Tätigkeiten der freien Wirtschaft, daß ein Überwechseln nur schwer möglich ist. Zudem hindern auch die unterschiedlichen Versorgungssysteme (Sozialversicherung, beamtenrechtliche Versorgung durch Pensionen) jede Fluktuation. Der Beamtenabgeordnete, der keinen Anspruch auf Wiedereinstellung hätte, würde deshalb alles daran setzen, um nach seinem Ausscheiden aus dem Parlament wieder in das Beamtenverhältnis aufgenommen zu werden. Er würde seine Kontrollaufgaben sicher noch behutsamer wahrnehmen als jetzt, um seine berufliche Zukunft nicht zu gefährden.

Es ist sowieso illusorisch für alle Kandidaten, die sich um einen Sitz im Parlament bewerben, die gleiche Ausgangssituation schaffen zu wollen. Schon ihre unterschiedliche Vorbildung wird die Chance, ein Mandat zu erringen, erheblich beeinflussen. Darüberhinaus gibt es auch außerhalb des Staatsdienstes einige Berufe, die aus Gründen, die hier nicht näher erörtert zu werden brauchen, begünstigt sind: so die Journalisten, die Partei- und Verbandsfunktionäre und die Senior-Landwirte, die ihren Hof an den zur Hoffolge bestimmten Sohn übergeben können.³⁾

Der mandatstragende Beamte ist und bleibt problematisch. Da eine systemgerechte Änderung der Rechtslage die Probleme nicht zu lösen vermag, kann nur noch an die Parteien appelliert werden, bei der Auswahl ihrer Bewerber für die Parlamentswahlen

1) Siehe § 35 Abs. 1 BRRG, der verlangt, daß sich die Beamten durch ihr gesamtes Verhalten zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung bekennen und für deren Erhaltung eintreten.

2) Schauer, Parteipolitik und öffentlicher Dienst, in: ZBR 1974, S. 4; ders. Zur politischen Betätigung des Beamten, in: ZBR 1973, S. 9; Thieme, Gutachten, in: Verhandlungen des 48. DJT, Bd. II, S. D49; Menzel, Parteienstaat und Beamtentum, in: DÖV 1970, S. 444; Baum, Der öffentliche Dienst im Verhältnis zu Regierung und Parlament, in: Parlament, Regierung, Öffentlicher Dienst, S. 26.

3) Wiese, Der Staatsdienst in der Bundesrepublik Deutschland, S. 211.

diese Problematik zu berücksichtigen und durch die Aufstellung einer ausgewogenen Anzahl von Beamten und Nichtbeamten die Funktionsfähigkeit der Vertretungskörperschaften zu erhalten.

2.3. Die Neutralitätspflicht und ein gesellschaftspolitisches, soziales oder wirtschaftliches Engagement

Im Hinblick auf das Neutralitätsgebot ist nicht nur eine parteipolitische Betätigung des Beamten bedenklich, sondern einfach jedes gesellschaftspolitische, soziale oder wirtschaftliche Engagement. Auch der Beamte, der zur Aufbesserung seines Gehaltes eine bezahlte Nebentätigkeit ausübt oder sich aus innerer Überzeugung einem Interessenverband anschließt, kann bei Wahrnehmung seiner dienstlichen Aufgaben in Pflichten- bzw. Interessenkollision geraten.

Eine funktionierende demokratische Ordnung ist vor allem dadurch gekennzeichnet, daß die verschiedenen, in der Gesellschaft vorhandenen Interessen und Meinungen der einzelnen Bürger eine Chance erhalten, sich zur Geltung zu bringen. Allerdings werden die in der Gemeinschaft vorhandenen Interessen nicht immer "verhältnismäßig", entsprechend der Zahl der Interessenten und gemäß dem Grad ihrer Interessiertheit, vertreten.¹⁾ Schuld daran trägt vor allem die Organisierung der Interessen, die einerseits zur Artikulierung der Interessen und Meinungen unentbehrlich ist, andererseits aber die Gefahr birgt, daß die Bestorganisierten, die Aktivsten, die ökonomisch Leistungsfähigsten, einen Einfluß gewinnen, der außer Verhältnis zu ihrem tatsächlichen Anteil an der Gesamtheit der vorhandenen Interessen und Meinungen steht. So bringt das pluralistische "System der Bedürfnisse" ganz von selbst die Aufgabe hervor, für einen gerechten Ausgleich der Interessen zu sorgen, denn nur ein integrierter Pluralismus ist lebens- und funktionsfähig.²⁾

In der Bundesrepublik hat das Bundesverfassungsgericht³⁾ dem Berufsbeamtentum die Rolle eines Sachwalters des unparteiischen Interessenausgleiches zuerkannt, indem es das Berufsbeamtentum als eine Institution bezeichnet "die, gegründet auf

1) Ausführlich hierzu v. Voss, Herrschaft und Verbände oder Herrschaft der Verbände, in: Hoffmann u.a., Das Staatsverständnis der Parteien in der Bundesrepublik Deutschland, S. 78 ff.

2) Fraenkel, Deutschland und die westlichen Demokratien, 5. Aufl., S. 21; Zippelius, Die Rolle der Bürokratie im pluralistischen Staat, in: Leisner, Das Berufsbeamtentum im demokratischen Staat, S. 217; Dagtoglou, Gutachten, in: Verfassungspolitische Probleme einer Reform des öffentlichen Dienstes, Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstes, Bd. 6, S. 73; Forsthoff, Rechtsgutachten, in: Verfassungsrechtliche Grenzen einer Reform des öffentlichen Dienstrechts, Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Bd. 5, S. 23.

3) BVerfG E 7, 162.

Sachwissen, fachliche Leistung und loyale Pflichterfüllung einen ausgleichenden Faktor gegenüber den das Staatsleben gestaltenden politischen Kräften darstellen soll". Ganz besonders gilt das für die Ministerialbürokratie, die durch die sachkundige Mitplanung der Regierungsgeschäfte und durch die Vorbereitung von Gesetzesentwürfen an den zentralen Regelungsprozessen des Gemeinwesens maßgebend beteiligt ist.¹⁾

Nach § 36 BRRG (§ 54 BBG) hat der Beamte sein Amt uneigennützig nach bestem Gewissen zu verwalten.

Die Unbefangenheit und Unparteilichkeit muß jedoch institutionell gesichert werden. Es liegt deshalb im Sinne der Unabhängigkeit, wenn die Beamten ihr Amt als Hauptberuf ausüben, für den sie angemessene Bezahlung und Versorgung beziehen, der sie der Sorge für den eigenen Lebensbedarf enthebt und neben dem sie keinen Beschäftigungen nachgehen dürfen, die Interessenverbindungen mit sich bringen und ohne Zustimmung ihres Dienstherrn keine Geschenke oder Belohnungen annehmen dürfen.²⁾

Eine weitere Sicherung der Unabhängigkeit liegt darin, daß die Beamten auf Lebenszeit ernannt werden, so daß sie weder nach Ermessen aus ihrem Amt entfernt werden können,³⁾ noch auch, wie die Wahlbeamten auf Zeit, ständig auf solche Gruppen Rücksicht nehmen müssen, die ihre Wiederbestellung beeinflussen können. Zugleich gewinnt man durch das Lebenszeitprinzip in der Bürokratie einen Faktor der Kontinuität und Stabilität,⁴⁾ der langfristige Planungen auch über eine Legislaturperiode hinaus konsequent verwirklichen kann und der gewährleistet, daß der Staat auch eine Folge von Kabinettskrisen überstehen kann, ohne desorganisiert zu werden. Es muß daher für diesen staatlichen Funktionsbereich die demokratische Forderung zurückgestellt werden, daß alle staatlichen Funktionäre jederzeit aus ihrem Amt abberufbar sein oder wenigstens einer periodischen Bestätigung im Amt bedürfen sollten.

1) Dagtoglou, Gutachten, in: Probleme einer verfassungspolitischen Reform des öffentlichen Dienstrechts, Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, S. 71; Zippelius, Die Rolle der Bürokratie im pluralistischen Staat, in: Leisner, Das Berufsbeamtentum im demokratischen Staat, S. 219.

2) §§ 36, 42, 43 BRRG; 52, 65 ff, 70 f. Vgl. auch Ule, Rechtsgutachten, in: Verfassungsrechtliche Grenzen einer Reform des öffentlichen Dienstrechts, Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Bd. 5, S. 501; Schick, Rechtsgutachten, ebendort, S. 212.

3) BVerfGE 8, 352.

4) Leisner, Grundlagen des Berufsbeamtentums mit einer Studie über das Leistungsprinzip, S. 15, 18 f mit weiteren Nachweisen.

Schließlich erfordert es die Unabhängigkeit, die Beamten nach dem Leistungsprinzip auszuwählen.¹⁾ Denn dieses Prinzip dient nicht nur der Leistungsfähigkeit der Bürokratie, sondern als "objektives", funktionsbezogenes Auswahlkriterium, auch einer Ausschaltung von Interessenteneinflüssen.

Trotz all dieser Sicherungen ist ein zunehmender Einfluß der Verbände auf die Bürokratie zu verzeichnen.²⁾ Immer häufiger versuchen die Verbandslobbyisten das, was sie im Parlament nicht erreicht haben, direkt über die Verwaltung durchzusetzen. Es ist also nicht nur die Unvereinbarkeit von Amt und Mandat zu fordern, sondern ganz allgemein eine weitgehende Inkompatibilität der Beamtenrolle mit Rollen in anderen staatlichen und gesellschaftlichen Machtbereichen.

3. Das Streikverbot

Den Beamten ist nach herrschender Meinung der Streik d.h. die kollektive Arbeitsniederlegung zur Erreichung eines bestimmten Zieles untersagt. Dieses Streikverbot wird als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums angesehen³⁾ und zu meist mit der allgemeinen Treuepflicht der Beamten erklärt.⁴⁾

In diesem Abschnitt wird deshalb unter dem Aspekt der Treuepflicht auf den Beamtenstreik eingegangen; andere Gesichtspunkte, insbesondere arbeitsrechtliche, können dabei überhaupt nicht oder nur am Rande behandelt werden. Weiter beschränkt sich

1) Ausführlich dazu Wiese, Der Staatsdienst in der Bundesrepublik Deutschland, S. 214 ff mit weiteren Nachweisen.

2) Eschenburg, Ämterpatronage, S. 66 ff; Zippelius, Die Rolle der Bürokratie im pluralistischen Staat, in: Leisner, Das Berufsbeamtentum im demokratischen Staat, S. 224.

3) Vgl. dazu die Auflistung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums bei Mayer, Rechtsgutachten, in: Verfassungsrechtliche Grenzen einer Reform des öffentlichen Dienstrechts, Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Bd. 5, S. 607 ff; BVerfGE 8, 1, 17.

4) So Mayer, Arbeitskampf im öffentlichen Dienst?, in: BVBl 1973, S. 225 ff; v. Mangoldt-Klein, Das Bonner Grundgesetz, Anm. VII 3 d 2 zu Art. 33; Ule, Öffentlicher Dienst, in: Bettermann-Nipperdey, Handbuch der Grundrechte, Bd. IV/2, S. 572; Bochaëli, Kommentar zum Bundesbeamtengesetz, Anm. 2 zu § 92 BBG; Reuß, Beamtenstreik? Eine Betrachtung zur geltenden Rechtslage in der Bundesrepublik Deutschland, in: DB 1969, S. 1798; Thieme, Der öffentliche Dienst in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes, S. 50; Heyland, Das Berufsbeamtentum im neuen demokratischen Staat, S. 44; v. Münch, Besonderes Verwaltungsrecht, S. 73; Siebrecht, Das Recht im Arbeitskampf, S. 41 f; Hueck-Nipperdey, Lehrbuch des Arbeitsrechts, Bd. II, S. 980 f; Dietz, Die Koalitionsfreiheit, in: Bettermann-Nipperdey-Scheuner, Handbuch der Grundrechte, Bd. III/1, S. 442; Söllner, Arbeitsrecht, S. 73; Menzel, Die strukturelle Desorganisation des öffentlichen Dienstes, in: DÖV 1969, S. 517.

die Untersuchung auf den "arbeitsrechtlichen", also den Streik, der zur Verbesserung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen geführt wird. Unberücksichtigt bleiben der politische¹⁾ und der wilde Streik.

Was den Personenkreis anbelangt, so wird von den in Teil IV, Abschnitt 1.6.2. der Arbeit²⁾ genannten Beamten ausgegangen. Nur insoweit wird also die Frage aufgeworfen, ob aus der Treuepflicht auch heute noch ein Streikverbot folgt. Zunächst soll jedoch ein geschichtlicher Rückblick die Zusammenhänge verdeutlichen.

3.1. Das Streikverbot im geschichtlichen Rückblick

In der Monarchie existierte die Frage nach einem Streikrecht für Beamte noch nicht,³⁾ denn einer solchen Problemstellung stand im juristischen Bereich die persönliche Treubindung des Beamten an den Monarchen, im soziologischen seine durch zahlreiche Privilegien hervorgehobene Position im Wege.

Erst die Ablösung der Monarchie durch das parlamentarisch-demokratische System brachte einen - wenn auch nur vorläufigen - Wandel. Am 12. November 1918 erließ der Rat der Volksbeauftragten einen Aufruf,⁴⁾ dessen Ziffer 2 mit Gesetzeskraft bestimmte: "Das Vereins- und Versammlungsrecht unterliegt keiner Beschränkung, auch nicht für Beamte und Staatsarbeiter." Dieser an sich zweifelhafte Satz wurde später sowohl von Reichskanzler Scheidemann als auch von der preußischen Regierung als Gewährung des Koalitionsrechts aufgefaßt,⁵⁾ das nach damaligem Verständnis das Streikrecht in sich schloß.⁶⁾

1) Ein Streik, bei dem es um politische Ziele geht, ist nach h.M. nur im Rahmen des Widerstandsrechtes gegeben. So u.a. Hohenester, Die Grenzen der Streikfreiheit im Hinblick auf die Arbeitsniederlegung als solche; Kaiser, Der politische Streik, S. 41; Niese, Streik und Strafrecht, S. 96; Reuß, Die Grenzen legaler Arbeitskämpfe, in: Juristen-Jahrbuch Bd. 4 (1963/64), S. 181.

2) S. 88 ff der Arbeit.

3) Bendix, Das Streikrecht der Beamten, S. 1 ff.

4) RGBl. I S. 1303.

5) Vgl. die Nachweise bei Bendix, Das Streikrecht der Beamten, S. 7 ff; Hoffmann, Beamtentum und Streik, in: AöR 91 (1966), S. 162 f.

6) RGSt 56, 419, 423; Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11.8.1919, 14. Aufl., Anm. 5 zu Art. 159.

Die Weimarer Reichsverfassung¹⁾ garantierte zwar dann in Art. 159 die Vereinigungsfreiheit zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen für jedermann und für alle Berufe (was für Beamte in Art. 130 Abs. 2 ausdrücklich wiederholt wurde), enthielt jedoch keine Streikgarantie. Den Vorarbeiten²⁾ zur Verfassung war zu entnehmen, daß der Ausdruck "Vereinigungsfreiheit" ganz bewußt als Gegensatz zur Koalitionsfreiheit gewählt wurde, da letztere nach damaliger Auffassung das Streikrecht implizierte. Die Versuche einiger linksgerichteter und gewerkschaftsorientierter Juristen, entgegen den Absichten des Verfassungsgebers das Streikrecht als durch Art. 159 gewährleistet anzusehen,³⁾ wurde von der überwiegenden Meinung zurückgewiesen.⁴⁾ Als Anfang 1922 ein Eisenbahnerstreik drohte, bestimmte Reichspräsident Ebert (SPD) durch Notverordnung⁵⁾: "Den Beamten der Reichsbahn ist ebenso wie allen übrigen Beamten nach geltendem Beamtenrecht die Einstellung oder Verweigerung der ihnen obliegenden Arbeit verboten". Die Mehrheit des Reichstages billigte diese Maßnahme des Reichspräsidenten,⁶⁾ die freilich nach Abbruch des Streiks wieder aufgehoben wurde.⁷⁾ Auch die obersten deutschen Gerichte, die in verschiedenen Verfahren mit den Folgen des Streiks befaßt waren, bestätigten das Streikverbot für Beamte.⁸⁾ Für den Reichsdisziplinarhof⁹⁾ war das Streikrecht "mit der Stellung eines Beamten in einem geordneten Rechtsstaate" schlechthin unvereinbar;

1) Vom 11.8.1919, RGBl. I S. 1383.

2) Eingehend hierzu die Verhandlungen der Deutschen Nationalversammlung, Bd. 329, S. 2206 ff, wiedergegeben in: Bendix, Das Streikrecht der Beamten, S. 27 ff.

3) Potthoff, Die Rechtswidrigkeit des Streikverbotes vom 10. November 1920, in: ArbR 1925, S. 987 ff; ders., Kann das Streiken wirksam verboten werden, in: Die Arbeit 1927, S. 171; Winters, Zur Frage des Streikrechts der Beamten.

4) Vgl. Hueck-Nipperdey, Lehrbuch des Arbeitsrechts, Bd. I u. II, 3./5. Aufl., S. 497 f mit weiteren Nachweisen.

5) Vom 1.2.1922, RGBl. I S. 187.

6) Vgl. dazu die Nachweise bei Bendix, Das Streikrecht der Beamten, S. 50.

7) Verordnung vom 9.2.1922, RGBl. I S. 205.

8) So RGSt 56, 412 ff, 419 ff; ProVG 78, 448, 452 ff; RGLZ 1925, 1155; Schulze Simons, Rspr. des RdH, Bln. 1926, S. 19, 21, 73 ff.

9) Schulze Simons, Rspr. des RDH, Bln. 1926, S. 77 ff.

er betonte, daß die Anstellung als Beamter ein öffentlich-rechtliches Gewaltverhältnis mit besonderen Pflichten der Treue, des Gehorsams und der gewissenhaften Erfüllung der übertragenen Obliegenheiten begründe und, daß der Staat ohne eine derartig feste Gebundenheit der Beamten, seine Aufgaben nicht zu erfüllen vermöge.

In der Zeit des Nationalsozialismus wurde das Beamtenverhältnis grundlegend umgestaltet¹⁾ und wieder als persönliche Bindung zum Staatsoberhaupt konstruiert.²⁾ Das Streikrecht der Beamten verschwand als Diskussionsgegenstand, gemeinsam mit den Gewerkschaften und dem Streikrecht der Arbeitnehmer.

Nach 1945 erkannten dann einige Länderverfassungen das Beamtenstreikrecht an.³⁾ Andere wiederum betonten im Hinblick auf das Streikrecht der Gewerkschaften, daß die aus der Stellung der Beamten sich ergebenden besonderen Pflichten dadurch unberührt blieben.⁴⁾ Nur die Verfassung des Saarlandes⁵⁾ sprach in Art. 56 Abs. 2 ein Streikverbot für Beamte aus.

Der Parlamentarische Rat befaßt sich ebenfalls eingehend mit dem Streikrecht,⁶⁾ traf aber im Grundgesetz keine Aussage über den Streik, sondern gewährleistete lediglich in Art. 9 Abs. 3 ein Koalitionsrecht.⁷⁾ Dem Beamtenstreik stand der Parlamentarische Rat ablehnend gegenüber, dennoch konnte man sich nicht ent-

1) Vgl. BVerfGE 3, 58 ff, 99.

2) § 1 des Deutschen Beamtengesetzes vom 26.1.1937 (RGBl. I S. 39) bezeichnete das Beamtenverhältnis als ein Treueverhältnis, das durch die persönliche Bindung an Adolf Hitler qualifiziert war und die ganze Person erfaßte. So die Amtliche Begründung zum DBG (Dt. Reichsanzeiger Nr. 22 vom 28.1.1937).

3) Vgl. z.B. Art. 29 Abs. 4 der Hessischen Verfassung vom 11.12.1946 (GVBl S. 229), Art. 51 Abs. 3 der Verfassung des Landes Bremen vom 21.10.1947 (GBI. S. 251).

4) So z.B. Art. 23 Abs. 3 der Verfassung für Württemberg-Baden vom 28.11.1946 (RegBl. S. 277), Art. 97 Abs. 1 der Verfassung für Südwürttemberg-Hohenzollern vom 20.5.1947 (RegBl. S. 1).

5) Vom 15.12.1949 (ABl. S. 1077).

6) Parlamentarischer Rat, Verhandlungen des Hauptausschusses, Bonn 1948/49, S. 210 ff; Doemming-Fußlein-Matz, Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, in: JÖR N.F. 1 (1951), S. 121 ff.

7) Nach h.M. ist der Arbeitskampf heute von der Garantie freier koalitionsmäßiger Betätigung mitumfaßt und geschützt. BVerfGE 17, 333; 19, 304, 312; 20, 312, 317.

schließen ein ausdrückliches Streikverbot für Beamte und Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes in die Verfassung aufzunehmen.¹⁾ Man begnügte sich vielmehr mit der Regelung des Art. 33 Abs. 5 und dem Hinweis auf die Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums.

Bei den Vorarbeiten zum Bundesbeamtengesetz wurde die Frage des Beamtenstreikrechts dann erneut akut. § 57 des Regierungsentwurfs sah ein Streikverbot vor.²⁾ Man ging jedoch wiederum davon aus, daß das Streikverbot für Beamte in den Rechtsvorstellungen der Beamten wie der übrigen Staatsbürger fest verankert sei und hielt die Aufnahme einer entsprechenden Vorschrift in das Bundesbeamtengesetz für entbehrlich. In den Länderbeamtengesetzen verankerten Bayern³⁾ und Rheinland-Pfalz⁴⁾ ein Streikverbot für Beamte. Rechtsprechung und herrschende Lehre lehnten ein Beamtenstreikrecht ebenfalls ab.⁵⁾

Erst im Laufe der 60er Jahre ergab sich eine Divergenz zwischen der "Theorie" einerseits und dem in der Praxis Geübten und von den Gewerkschaften Geforderten. Unter dem Stichwort "Dienst nach Vorschrift" wurden verschiedentlich von Beamten Aktionen durchgeführt, die den Dienstbetrieb erheblich verlangsamten und auf den öffentlichen Arbeitgeber einen ähnlichen Druck ausübten wie eine völlige Arbeitsniederlegung.⁶⁾ Auch in der Literatur wurde den Beamten jetzt von einigen Autoren

1) Parlamentarischer Rat, Verhandlungen des Hauptausschusses, Bonn 1948/49, S. 210 ff; Doemming-Füßlein-Matz, Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, in: JÖR N.F. 1 (1951), S. 121 ff.

2) Er lautete: "Dienstverweigerung oder Arbeitsniederlegung, auch zu Zwecken der Wahrung oder Förderung der Arbeitsbedingungen sind unzulässig" (BT Drucksache I/2846).

3) Nach Art. 63 Abs. 2 steht dem Beamten ein Streikrecht gegen die "verfassungsmäßige Staatsgewalt" nicht zu.

4) Nach § 64 Abs. 2 ist die Stellung des Beamten mit einer Arbeitsniederlegung zur Wahrung oder Förderung der Arbeitsbedingungen nicht zu vereinbaren.

5) Vgl. hierzu die ausführliche Aufstellung bei Däubler, Der Streik im öffentlichen Dienst, S. 24 - 30 mit Anm.

6) Zu nennen sind hier die Aktionen "Adler" (Bundesbahn) und "Igel" (Bundespost) aus dem Jahr 1962, die zu einer Lohnerhöhung führten, gleichzeitig jedoch als Demonstration gegen unpraktikable Dienstvorschriften gedacht waren.

ein Streikrecht zuerkannt.¹⁾

Zur beamtenrechtlichen Treuepflicht, das wohl häufigste Argument gegen den Beamtenstreik, führen die Befürworter des Streikrechts folgendes aus²⁾: In der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie des Grundgesetzes fehle es an einer personalen Treubindung der Beamten, da es keinen Adressaten für diese besondere Treue gebe. Die beamtenrechtliche Treuepflicht sei nichts anderes als die Verpflichtung, die Interessen des Dienstherrn zu wahren und zu fördern. Sie unterscheide sich damit jedoch wesensmäßig nicht von der Treuepflicht des Arbeitnehmers, die ein Streikrecht zuläßt.

Ob diese Argumentation stichhaltig ist, wird im nächsten Abschnitt untersucht.

3.2. Die beamtenrechtliche Treuepflicht als Rechtfertigung des Streikverbots

Wesentliche Kennzeichen des Beamtenverhältnisses ist seit jeher die besondere Treuepflicht.³⁾ Sie geht auf germanisch-lehensrechtliche Vorstellungen zurück und blieb bis zum Ende der Monarchie in ihrem Kern unverändert; erst die Einführung der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie brachte einen Wandel. Die personale Treubindung zum Monarchen entfiel und an ihre Stelle trat die institutionelle Bindung an das Wertsystem der Verfassung.⁴⁾ Heute ist der Beamte an die freiheitliche demokratische Ordnung des Grundgesetzes⁵⁾ gebunden, denn sie ist die, vom Konsens aller Bürger umfaßte, politische Grundentscheidung.

1) Hoffmann, Beamtentum und Streik, in: AöR 91 (1966), S. 141 ff; Däubler, Der Streik im öffentlichen Dienst; Benz, Beamtenverhältnis und Arbeitsverhältnis, S. 110 f; Ramm, Das Koalitions- und Streikrecht der Beamten; Menzel, Die strukturelle Desorganisation des öffentlichen Dienstes in der Bundesrepublik Deutschland, in: DÖV 1969, S. 513 ff; Juncker, Ist die Institution des Berufsbeamtentums durch die Rechtsentwicklung gefährdet?, in: ZBR 1967, S. 68. Siehe auch die Zusammenstellung bei Feindt, Streikrecht für einen künftigen öffentlichen Dienst?, in: ZBR 1974, S. 316 f.

2) Däubler, Der Streik im öffentlichen Dienst, S. 115 ff; Ramm, Das Koalitions- und Streikrecht der Beamten, S. 46; Hoffmann, Beamtentum und Streik, in: AöR 91 (1966), S. 177 ff.

3) Vgl. S. 9 ff der Arbeit.

4) Ausführlich hierzu S. 33 ff der Arbeit.

5) Zum Inhalt vgl. S. 42 ff der Arbeit.

In der Bundesrepublik hat der Beamte damit nicht nur Verwaltungsfunktionen zu erfüllen, sondern auch die Staatsziele¹⁾ in relativer Selbständigkeit zu verwirklichen.²⁾ Essentiale der besonderen Treuepflicht ist die Gesinnungspflicht, die Pflicht, jederzeit für den Staat des Grundgesetzes einzutreten. Dies bedeutet jedoch nicht etwa Gesinnungszwang; niemand ist ja gehalten, gegen seinen Willen Beamter zu werden.³⁾ Wer allerdings die Beamtenlaufbahn eingeschlagen hat, muß sich mit der freiheitlichen demokratischen Grundordnung identifizieren und sich jederzeit - innerhalb und außerhalb des Dienstes - zu ihr bekennen. Er ist in besonderem Maße der Gewaltenteilung, dem Rechts- und Sozialstaatsprinzip und dem Demokratiegebot verpflichtet.

Der Auftrag des Art. 20 Abs. 1 und 3 GG an die staatliche Exekutive, Gesetz und Recht zu beachten, schließt das Verfassungsgebot einer ununterbrochenen rechts-satzmäßigen Ausübung der Staatsgewalt ein.⁴⁾ Aus dem staatlichen Gewaltmonopol ergibt sich zwangsläufig, daß es nicht in das Belieben des Staates gestellt sein kann, ob in dieser Weise oder zu diesen Zwecken öffentliche Gewalt ausgeübt wird oder nicht. Auch eine nur vorübergehende Nichtbeachtung von Gesetz und Recht würde in vielen Fällen zu einem Verstoß gegen die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung führen, die zeitweise Mißachtung der Gesetzesbefehle in die Gesetzgebungshoheit der Legislative eingreifen. Ebenso ist die Achtung der Menschenwürde und die Bindung an die Grundrechte eine dauernde Verpflichtung. Der Rechtsstaat erfüllt einen Auftrag als Garant der Individualfreiheit⁵⁾ dadurch, daß er die Gewalt aus den zwischenmenschlichen Beziehungen verbannt und durch ein geordnetes Verfahren ersetzt, kurz: daß er eine Friedensordnung herstellt, die den Individuen eine freie Entfaltung ermöglicht.⁶⁾

1) Dem Staat des Grundgesetzes kommt ein sittlicher Eigenwert zu. Er ist nicht nur Apparat oder Dienstleistungsbetrieb. Das beamtenrechtliche Treueverhältnis ist damit ein Treueverhältnis im überkommenen Sinn und nicht bloßer Anachronismus. Vgl. Mayer, Arbeitskampf im öffentlichen Dienst?, in: BVB1 1973, S. 225.

2) Mayer, Arbeitskampf im öffentlichen Dienst?, in: BVB1 1973, S. 226.

3) Ule, Öffentlicher Dienst, in: Bettermann-Nipperdey, Die Grundrechte, Bd. IV/2, S. 573.

4) Schinkel, Arbeitskampf im öffentlichen Dienst, in: ZBR 1974, S. 286; Mayer, Arbeitskampf im öffentlichen Dienst?, in: BVB1 1973, S. 228; Seidel, Beamtenstreik de lege ferenda?, in: DVBl 1974, S. 142; v.Münch, Beamtenstreik und Sozialstaatsprinzip, in: ZBR 1970, S. 372.

5) Kaiser, Die Repräsentation der organisierten Interessen, S. 320, 338; ders., Der politische Streik, S. 35; Krüger, Allgemeine Staatslehre, S. 280; Isensee, Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht, S. 272.

6) Isensee, Beamtenstreik, S. 126 f.

Dem Verfassungsgebot einer perpetuierlichen rechtssatzmäßigen Ausübung der Staatsgewalt kann daher nicht mit dem Einwand begegnet werden, es gebe hoheitliche Funktionen, die ohne Schaden für eine gewisse Zeit unterbrochen werden könnten;¹⁾ die Verwaltung arbeite doch schließlich selbst nach dem Opportunitätsprinzip, und im Bereich der Justiz gebe es schließlich sogar Gerichtsferien und im Schulbereich Schulferien. Die rein zeitliche Verzögerung ist nicht der maßgebliche Gesichtspunkt.²⁾ Bei der grundsätzlichen Frage, ob öffentliche Gewalt ausgeübt werden muß, handelt es sich ja nicht nur darum, ob nun einzelne Funktionen für geraume Zeit ohne Schaden für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben ausfallen könnten, oder nicht, oder ob nicht von der Rechtsordnung selbst Unterbrechungen vorgesehen sind oder bei der Erfüllung einer Verwaltungsaufgabe in Kauf genommen werden können. Es geht hier allein darum, ob insgesamt oder partiell, d.h. für bestimmte örtliche oder sachlich abgegrenzte Bereiche, die Ausübung öffentlicher Gewalt, entgegen einer verfassungsmäßigen Rechtspflicht, insbesondere aus Gründen, die nicht im Rahmen der Erfüllung öffentlicher Aufgaben liegen, unterbrochen werden darf. Für den Staat und die unterstaatlichen Verbände (Art. 28 GG), sowie für deren Organe muß dies verneint werden.

Der Beamtenstreik ist eine Machtprobe von Organwaltern der Exekutive mit der Legislative. Im Gegensatz zum "politischen Streik", der aus der Gesellschaft heraus gegen den Staat geführt wird, spielt er sich im Innenbereich des Staates ab.³⁾ Die Beamtenschaft übt durch die ihr (nach Maßgabe des Art. 33 Abs. 4 GG verfassungsrechtlich) an die Hand gegebene Verwaltungsmacht Druck auf den Gesetzgeber aus, wobei der Ausfall der hoheitlichen Funktionen einen weitaus höheren Nötigungseffekt hat, als die den gesellschaftlichen Gruppen zur Verfügung stehenden Kampfmittel, wie die Lähmung eines Produktionszweiges oder die Einstellung bestimmter Dienstleistungen. Die gesetzgebende Gewalt wird ohnmächtig, wenn die vollziehende

1) So z.B. Däubler, Der Streik im öffentlichen Dienst, S. 106, 132, 137, 139, 170.

2) Mayer, Arbeitskampf im öffentlichen Dienst?, in: BVBl 1973, S. 228; Schinkel, Arbeitskampf im öffentlichen Dienst, in: ZBR 1974, S. 286; Thieme, Gutachten, in: Verfassungsrechtliche Grenzen einer Reform des öffentlichen Dienstrechts, Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Bd. 5, S. 403; Lorenz, Der Beamtenstreik - Recht und Rechtspolitik, in: AöR 98 (1973), S. 414; Isensee, Beamtenstreik, S. 120 ff; v.Münch, Beamtenstreik und Sozialstaatsprinzip, in: ZBR 1970, S. 372.

3) Es ist daher unzutreffend, den Beamtenstreik mit dem Argument, es handle sich um einen "politischen Streik", abzutun. So z.B. Kaiser, Der politische Streik, S. 40 ff; Rüthers, Streik und Verfassung, S. 79 ff, 139 f; Scholz, Koalitionsfreiheit als Verfassungsproblem, S. 334. Kritisch hierzu Isensee, Beamtenstreik, S. 108 ff; Benz, Beamtenverhältnis und Arbeitsverhältnis, S. 124 ff.

Gewalt ihr den Dienst aufkündigt. Der Staat wird nach außen handlungsfähig, wenn der Mechanismus ausfällt, über den allein er seinem Willen Geltung verschaffen kann.¹⁾

Der Beamtenstreik ist mit dem Demokratiegebot unvereinbar, denn er durchbricht den demokratischen Willensbildungsprozeß.²⁾ Nach Art. 20 Abs. 2 GG liegt alle Staatsgewalt beim Volk. Der Legitimationsstrom geht damit "von unten nach oben", vom Volk zum Parlament und der parlamentarisch verantwortlichen Regierung und von dieser - nunmehr von "oben nach unten" - über die Verwaltungshierarchie zum einzelnen Entscheidungsträger.³⁾ Letztere ist also nicht nur eine Schöpfung arbeits-technischer Zweckmäßigkeit, sondern ein Medium demokratischer Legitimation. Der Beamtenstreik durchbricht nun den Legitimationsstrom. Die Entscheidung über die (Nicht-)Ausübung der Verwaltungsfunktionen leitet sich ja nicht aus dem allgemeinen Willen des Volkes ab, der von der Volksvertretung formuliert und durch das hierarchische System der administrativen Verantwortlichkeiten mediatisiert wird⁴⁾, sondern fällt unmittelbar an der Basis der Verwaltung, bei den handelnden Beamten selbst. Die Beamtenschaft ist jedoch weder identisch mit dem Staatsvolk, noch dazu berufen, es zu repräsentieren.⁵⁾ Im Dienstkampf gleitet somit die Entscheidung über die Staatstätigkeit aus dem staatsinternen Bereich demokratischer Verantwortung und Kontrolle in den staatsexternen der Gesellschaft.⁶⁾

Dieser Vorgang kann auch nicht als Ausdruck einer legitimen "Demokratisierung der Verwaltung" gerechtfertigt werden.⁷⁾ Die Ausübung der Verwaltungsmacht läßt sich

1) Isensee, Beamtenstreik, S. 119; Lorenz, Der Beamtenstreik - Recht und Rechtspolitik, in: AöR 98 (1973), S. 414.

2) Seidel, Beamtenstreik de lege ferenda?, in: DVBl 1974, S. 142; v.Münch, Beamtenstreik und Sozialstaatsprinzip, in: ZBR 1970, S. 372, 374; Schinkel, Arbeitskampf im öffentlichen Dienst, in: ZBR 1974, S. 286 f; Isensee, Beamtenstreik, S. 120 ff; Mayer, Arbeitskampf im öffentlichen Dienst, in: BVBl 1973, S. 228; Schnapp, Beamtenstreik - Eine Zwischenbilanz, in: DÖV 1973, S. 38; Reuß, Grenzen der Streikfreiheit im öffentlichen Dienst, in: Öffentlicher Dienst, Festschrift für Carl Hermann Ule zum 70. Geburtstag am 26.2.1977, S. 423.

3) Zur demokratischen Legitimation der Exekutive vgl. Ossenbühl, Verwaltungsvorschriften und Grundgesetz, S. 196 ff mit weiteren Nachweisen.

4) Ausführlich hierzu Isensee, Der Dienst nach Vorschrift als vorschriftswidriger Dienst, in: JZ 1971, S. 75 f; Ossenbühl, Verwaltungsvorschriften und Grundgesetz, S. 470 ff.

5) Vgl. S. 38 f der Arbeit.

6) Siehe BVerfGE 9, 268, 280 ff.

7) So Hoffmann, Beamtentum und Streik, in: AöR 91 (1966), S. 173, 187. Dagegen Hanau, Kein Streikverbot für Beamte?, in: JuS 1971, S. 122.

nicht der freien Selbstbestimmung der Beamten überantworten, wenn man nicht die demokratische Ordnung des Grundgesetzes preisgeben will.¹⁾ Die Exekutive erfüllt ihr demokratisches Mandat dadurch, daß sie die Gesetze der demokratisch legitimierten Legislative vollzieht. Der einzelne Beamte hat dann als Organwalter diese Gesetze unter Ausschaltung seiner eigenen politischen Zielsetzungen und Vorstellungen auszuführen.²⁾

Darüberhinaus greift der Beamtenstreik in die Etathoheit des Parlaments ein.³⁾ Während ein Streik in der Privatwirtschaft mit dem Ziel geführt wird, eine bessere Gewinnverteilung zu erreichen, fehlt beim Staat das Angriffsobjekt Gewinn. An seine Stelle tritt aber die Ausgabenpolitik der Regierung. Der Arbeitskampf gilt hier nicht der Verteilung des Gewinns, sondern der Einnahmen. Der Streik richtet sich damit zwar gegen den Dienstgeber "Staat", seine Lasten und die Auswirkungen eines erfolgreichen Arbeitskampfes trägt aber die Allgemeinheit.⁴⁾ Im Gegensatz zur Privatwirtschaft, wo das Interesse der Arbeitnehmer an einer Erhaltung der Arbeitsplätze den Forderungen Grenzen setzt, ist der Staat nahezu unbegrenzt leistungsfähig.

Ein weiteres Essentiale der freiheitlichen demokratischen Grundordnung des Grundgesetzes ist das Sozialstaatsprinzip. Es bindet unmittelbar alle Staatsgewalt. Fraglich ist allerdings, welche konkreten Ge- und Verbote aus ihm abzuleiten sind.⁵⁾ Das Bundesverfassungsgericht hat für seine Ausgestaltung Formeln geprägt wie: "Soziale Gerechtigkeit", "Ausgleich und Schonung der Interessen aller", es "soll schädliche Auswirkungen schrankenloser Freiheit verhindern und die Gleichheit

1) Dazu Kelsen, Vom Wesen und Wert der Demokratie, Neudruck 1963, S. 69 ff.

2) Hierin liegt auch der Grund für die Neutralitätspflicht der Beamten vgl. S. 107 ff der Arbeit.

3) Schinkel, Arbeitskampf im öffentlichen Dienst, in: ZBR 1974, S. 287; Isensee, Beamtenstreik, S. 116 ff; Feindt, Streikrecht für einen künftigen öffentlichen Dienst, in: ZBR 1974, S. 314.

4) Ausführlich Seidel, Beamtenstreik de lege ferenda?, in: DVBl 1974, S. 144; Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Bericht der Kommission, S. 347 ff; Schuster, Der bestreikte Bürger, in: SZ v. 11.2.1974, S. 4; Lorenz, Der Beamtenstreik - Recht und Rechtspolitik, in: AöR 98 (1973), S. 415 f; Schupp, Streikfreiheit für Beamte, in: DÖD 1971, S. 7.

5) Äußerungen dazu finden sich z.B. bei Forsthoff und Bachof, Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates, in: VVDStRL 12, S. 8 ff; Forsthoff (Hrsg.), Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit, Geiger-Nawroth-v.Nele-Breunig, Sozialer Rechtsstaat, Wohlfahrtsstaat, Versorgungsstaat; Suhr, Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit, in: Der Staat 1970, S. 67 ff.

fortschreitend bis zu dem vernünftigerweise zu forderndem Maß verwirklichen".¹⁾ Unbestritten ist jedenfalls, daß der Staat auf Grund des Sozialstaatsgebotes zur Bereitstellung existentiell notwendiger Leistungen verpflichtet ist. Die Frage ist nur, welche Leistungen im einzelnen darunter fallen. Da das Sozialstaatsprinzip alle staatlichen Organe unmittelbar bindet, wird nicht nur die leistende (versorgende) staatliche Tätigkeit von ihm bestimmt, sondern auch die eingreifende.²⁾ Durch das Ausstellen von Reisepässen, die Tätigkeit des Standesbeamten, die Tätigkeit der Gemeindebehörden in Bezug auf Parlamentswahlen oder die pädagogische Tätigkeit an Schulen (etc.) erbringt der Staat lebensnotwendige Leistungen für die Allgemeinheit. Der Bürger ist hier auf die staatliche Tätigkeit angewiesen und kann nicht auf andere, gesellschaftliche Institutionen zurückgreifen. Dies hat wiederum zur Folge, daß der Staat solche nicht austauschbaren oder nicht ersetzbaren Leistungen perpetuierlich anbieten muß, um dem Sozialstaatsgebot gerecht zu werden. Ein Beamtenstreik würde dieser Verpflichtung jedoch entgegenstehen.³⁾

Was den für die Allgemeinheit überaus wichtigen Bereich der staatlichen Daseinsvorsorge anbelangt, so sollen diese Tätigkeiten - wie bereits erörtert⁴⁾ - künftig nicht mehr von Beamten wahrgenommen werden. Ob dennoch, aus sozialstaatlichen Erwägungen heraus, auch für die nichtbeamteten Dienstnehmer ein Streikverbot ausgesprochen werden sollte, ist nicht anders zu beurteilen als ein Streikverbot für bestimmte, mit lebenswichtigen Aufgaben betraute Arbeitnehmer der Privatwirtschaft.⁵⁾ Schließlich wird der Bürger von einem Streik der öffentlich Bediensteten im gemeindlichen Wasserwerk genauso hart getroffen, wie von einem Streik der Arbeitnehmer eines privatwirtschaftlich organisierten Elektrizitätswerkes. Die Problematik eines Streikverbotes für die Arbeitnehmer lebenswichtiger Wirtschaftszweige kann hier nur

1) Vgl. den Überblick bei Zacher, Das Sozialstaatsprinzip in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: BVB1 1969, S. 113 ff.

2) v.Münch, Beamtenstreik und Sozialstaatsprinzip, in: ZBR 1970, S. 375.

3) So z.B. Isensee, Beamtenstreik, S. 128 ff; v.Münch, Beamtenstreik und Sozialstaatsprinzip, in: ZBR 1970, S. 375; Imroll, Gesetzliche Maßnahmen gegen "Bummelstreiks", in: ZRP 1974, S. 280.

4) Vgl. S. 88 ff der Arbeit.

5) So auch Feindt, Streikrecht für einen künftigen öffentlichen Dienst, in: ZBR 1974, S. 326.

angerissen werden; eine eingehende Darstellung würde den Rahmen der Arbeit sprengen und inhaltlich an dem gestellten Thema vorbeigehen.

Faßt man das bisher Gesagte zusammen, so sind Rechtsstaats-, Sozialstaats- und Demokratieprinzip mit einem Beamtenstreik schlechthin unvereinbar. Allerdings richten sich die Staatsstrukturbestimmungen an die öffentlich-rechtliche Körperschaft als Hoheitsträger und nicht an den einzelnen Beamten.¹⁾ Für diesen lassen sich hieraus unmittelbar keine Pflichten ableiten. Der Beamte ist jedoch auf Grund der besonderen Treuepflicht an die freiheitliche demokratische Grundordnung des Grundgesetzes gebunden, a.h. er muß sich innerhalb und außerhalb des Dienstes zu ihr bekennen und hat alles zu unterlassen, was nicht mit ihr in Einklang zu bringen ist, dazu gehört auch der Beamtenstreik.²⁾

Gerade, da der Beamtenschaft das Streikrecht untersagt ist, muß eine angemessene Berücksichtigung ihrer sozialen und wirtschaftlichen Forderungen gewährleistet sein.³⁾ So folgt aus der dem Treueverhältnis entspringenden Fürsorgepflicht des Dienstherrn, daß die Beamten nach Maßgabe ihrer Bedeutung für die Allgemeinheit an der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und des allgemeinen Lebensstandards zu beteiligen sind.⁴⁾ Ob dies geschieht, kann der einzelne Beamte durch das Bundesverfassungsgericht nachprüfen lassen. Allerdings stellt die Möglichkeit, Verfassungsbeschwerde zu erheben, keine Kompensation des Streikrechts dar.⁵⁾ Einmal handelt es sich hierbei um ein individuelles, nicht um ein kollektives Rechtsmittel, zum andern wird das Bundesverfassungsgericht das

1) Schnapp, Beamtenstreik - Eine Zwischenbilanz, in: DÖV 1973, S. 38; v.Münch, Der Streik in kommunalen Versorgungsunternehmen in öffentlich rechtlicher Sicht, in: DÖV 1960, S. 297.

2) Kritisch, Schnapp, Beamtenstreik - Eine Zwischenbilanz, in: DÖV 1973, S. 38; Thieme, Empfiehlt es sich, das Beamtenrecht unter Berücksichtigung der Wandlungen von Staat und Gesellschaft neu zu ordnen, Gutachten, in: Verhandlungen des 48. DJT, Bd. I, S. D 13, D 24. Vgl. auch Schinkel, Arbeitskampf im öffentlichen Dienst, in: ZBR 1974, S. 287.

3) Seidel, Beamtenstreik de lege ferenda?, in: DVBl 1974, S. 144; Schnapp, Beamtenstreik - Eine Zwischenbilanz, in: DÖV 1973, S. 34; v.Münch, Beamtenstreik und Sozialstaatsprinzip, in: ZBR 1970, S. 376; Ramm, Das Koalitions- und Streikrecht der Beamten, S. 63 ff; Hanau, Kein Streikverbot für Beamte?, in: JuS 1971, S. 124; Seidel, Beamtenstreik de lege ferenda?, in: DVBl 1974, S. 145 ff.

4) BVerfG E 8, 1.

5) Seidel, Beamtenstreik de lege ferenda?, in: DVBl 1974, S. 144; Schnapp, Beamtenstreik - Eine Zwischenbilanz, in: DÖV 1973, S. 34.

gesetzgeberische Ermessen beachten und nur bei krassen Verstößen der Klage stattgeben.

Daß die Beamten mit dieser Lösung nicht zufrieden sind und in dem Bewußtsein leben, ihre Belange würden nicht hinreichend berücksichtigt, kann man unter anderem daran sehen, daß sie vermehrt das Streikrecht fordern.¹⁾ Es wurden deshalb bereits Modelle erarbeitet, wie die Beamten ihre berechtigten Forderungen besser als bisher durchsetzen könnten, ohne die Staatsfunktion durch einen Streik stören zu müssen;²⁾ man erwägt z.B. die Bindung der Beamtengehälter an Indexzahlen oder die Festsetzung derselben durch eine paritätisch besetzte Schlichtungskommission.³⁾

4. Die Pflicht zur Indienststellung der gesamten Persönlichkeit

Schon die Kennzeichnung des Beamtenverhältnisses als öffentlich-rechtliches Dienst- und Treueverhältnis bringt zum Ausdruck, daß die Beamteneigenschaft auch heute noch, nicht nur den beruflichen Bereich des Bediensteten prägt, sondern seine gesamte Lebensführung erfaßt.⁴⁾ § 36 BRRG (§ 54 BBG) verdeutlicht dies, indem er bestimmt: "Der Beamte hat sich mit voller Hingabe seinem Beruf zu widmen. Er hat sein Amt uneigennützig nach bestem Gewissen zu verwalten. Sein Verhalten innerhalb und außerhalb des Dienstes muß der Achtung und dem Vertrauen gerecht werden, die sein Beruf erfordert". Kommt der Beamte dieser Verpflichtung nicht nach, so begeht er gemäß § 45 Abs. 1 BRRG (§ 77 Abs. 1 BBG) ein Dienstvergehen, das disziplinarisch zu ahnden ist.

Seinen Ursprung hat die Pflicht zur Indienststellung der gesamten Persönlichkeit im Lehenwesen, wo sich die Lehenstreue in dem "allgemeinen Hingeben der Persönlichkeit an die Herrschaft des Lehenherrn" ausdrückte und das Recht auf Lehenstreue als "Recht an einer Person" angesehen wurde.⁵⁾ Der absolute Staat, der das

1) So stellten Ronneberger-Rödel (Beamte im gesellschaftlichen Wandlungsprozeß, S. 157 ff, insbes. S. 163) in ihrer Untersuchung fest, daß die jüngeren Beamten dem Streik nicht mehr ablehnend gegenüberstehen.

2) Eine Zusammenstellung der verschiedenen Modelle findet sich bei: Seidel, Beamtenstreik de lege ferenda?, in: DVBl 1974, S. 145 ff; Feindt, Streikrecht für einen künftigen öffentlichen Dienst?, in: ZBR 1974, S. 325 ff; Ramm, Das Koalitions- und Streikrecht der Beamten, S. 172 ff.

3) Auch die Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts hat sich mit diesem Thema befaßt und Vorschläge unterbreitet, vgl. Bericht der Kommission, S. 899 ff.

4) Vgl. z.B. Plog-Wiedow-Beck, Bundesbeamtengesetz, Rdn. 8 zu § 2.

5) v. Gerber, System des deutschen Privatrechts, S. 321. Vgl. auch Ehrenberg, Commendation und Huldigung nach fränkischem Recht, S. 42 ff.

moderne Beamtentum hervorbrachte, setzte diese Tradition fort und schuf eine persönliche Bindung zwischen Monarch und Beamten, die Friedrich Wilhelm I. in seinen Marginalien folgendermaßen kennzeichnete: "Man muß dem Herrn mit Leib und Leben, mit Hab und Gut, mit Ehr und Gewissen dienen und alles daransetzen, nur die Seligkeit nicht, die ist von Gott, aber alles andere, das muß mein sein".¹⁾ Im 19. Jahrhundert wirkte sich dann die enge Verbundenheit auf die soziale Stellung der Beamtenschaft aus. Sie stieg gesellschaftlich auf und gehörte der staats-tragenden Schicht an.²⁾ Dies führte wiederum dazu, daß der einzelne Beamte immer und überall ein Vorbild für den Staatsbürger abgeben mußte; der Satz "ein Beamter ist immer im Dienst" wurde geprägt.³⁾

Obwohl auch die demokratische Ordnung des Grundgesetzes den Beamten in ein öffentlich-rechtliches Treueverhältnis stellt, hat sich doch durch die Änderung des politischen Systems ein Wandel vollzogen, der nicht ohne Auswirkungen auf den Inhalt des beamtenrechtlichen Treueverhältnisses geblieben ist. Der Monarch wurde abgelöst durch den Souverän "Volk" und die Beamten sind nicht länger Angehörige einer elitären Schicht, sondern ein Teil dieses Volkes mit Rechten und Pflichten, wie sie das Grundgesetz für jeden Staatsbürger vorsieht. Die besonderen Beamtenpflichten leiten sich nicht mehr aus einer gesellschaftlichen Vorrangstellung ab, sondern sind funktional bedingt. Daß hiervon auch der private Bereich des Beamten betroffen sein kann, zeigen die Einschränkungen, denen der Beamte hinsichtlich der politischen Betätigung unterliegt.⁴⁾

Nach Thieme⁵⁾ ist der Beamte außerdienstlich nur noch diesen politischen Verhaltenspflichten unterworfen; alle anderen Beschränkungen sieht er als unzulässigen Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit des Art. 2 Abs. 2 GG an. Zwar gebe es im öffentlichen Dienst Spitzenpositionen, bei denen sich - wie bei Staatssekretären, Botschaftern, Oberbürgermeistern - die dienstliche und die private

1) Zitiert nach Hintze, Der Beamtenstand, S. 33.

2) Scheerbarth, Beamtenrecht, S. 80; Wunder, Die Entstehung des modernen Staates und des Berufsbeamtentums in Deutschland im frühen 19. Jahrhundert, in: Leviathan 1974, S. 472 f; Fleiner, Deutschlands Verfassungswandlungen, in: Ausgewählte Reden und Schriften, S. 402.

3) Steinbach, Das außerdienstliche Verhalten des Beamten, in: DÖD 1973, S. 181 f; ders., Das außerdienstliche Verhalten des Beamten, in: ZBR 1971, S. 276 ff mit weiteren Nachweisen.

4) Vgl. dazu S. 65 ff der Arbeit.

5) Thieme, Rechtsgutachten, in: Verfassungsrechtliche Grenzen einer Reform des öffentlichen Dienstrechts, Kommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Bd. 5, S. 389 f; a.A. Schick, Rechtsgutachten, ebendort, S. 273 ff; insbes. S. 279.

Sphäre nicht völlig trennen lasse, das sei aber der seltene Ausnahmefall, der für die Konstituierung der beamtenrechtlichen Pflichten nicht maßgeblich sein könne. Diese Argumentation überzeugt jedoch nicht. Sie beruht auf einer totalen Verkennung der Realitäten. Es kann keine Rede davon sein, daß eine Beeinträchtigung dienstlicher Interessen durch ein Fehlverhalten außerhalb des Dienstes nur bei Spitzenbeamten in Betracht kommt.¹⁾ Wer wollte ernstlich bezweifeln, daß das Sittlichkeitsdelikt des Erziehers, die Verkehrsstraftat eines Polizeibeamten, die Urkundenfälschung eines Staatsanwalts oder die Unterschlagung eines Kassenbeamten auch dann eine erhebliche dienstliche Relevanz besitzt, wenn es sich um Verfehlungen handelt, die außerhalb des Dienstes begangen worden sind.

Selbstverständlich sind die in § 36 BRRC (§ 54 BBG) enthaltenen Begriffe "Achtung und Vertrauen" als Maßstäbe zur inhaltlichen Konkretisierung der dem Beamten obliegenden Einzelpflichten allein ungeeignet, da aus ihnen die notwendige Begrenzung der Pflichten nicht hergeleitet werden kann. Die eigentliche Konkretisierung der Beamtenpflichten erfolgt daher durch das Merkmal der Berufserforderlichkeit.²⁾ Da aber die Pflichten des Beamten nur dem Schutz der sachgerechten Erfüllung der dem Beamtentum zugewiesenen Aufgaben dienen dürfen, heißt berufserforderliches Verhalten, daß der Beamte nicht die Erfüllung dieser Aufgaben gefährden darf.³⁾ Die beiden Grundpflichten, die Pflicht zu vertrauensgerechtem und achtungsgerechtem Verhalten, sind dabei auf die beiden Funktionen des Beamtentums zu beziehen. Während die Pflicht zu vertrauensgerechtem Verhalten vorschreibt, daß der Beamte nicht die sachgerechte Erfüllung der Verwaltungsfunktion gefährden darf, besagt die Pflicht zu achtungsgerechtem Verhalten, daß der Beamte nicht die Integrationsfunktion beeinträchtigen darf.

1) Claussen, Ist das materielle Disziplinarrecht reformbedürftig?, in: ZBR 1976, S. 333.

2) Arndt, Der disziplinarrechtliche Grundtatbestand, in: DÖV 1968, S. 41 f; Wilhelm, Außerdienstliche Verfehlungen als Dienstvergehen, in: ZBR 1964, S. 327 ff; Müller, Die Privatsphäre des Beamten, in: ZBR 1965, S. 65 ff; Scheerbarth, Zur Reform des Disziplinarrechts, in: ZBR 1966, S. 203 ff; Fliedner, Neuordnung des Beamtenrechts?, in: DÖV 1973, S. 668.

3) Steinbach, Das außerdienstliche Verhalten des Beamten, in: ZBR 1971, S. 277; Fliedner, Neuordnung des Beamtendisziplinarrechts, in: DÖV 1973, S. 668; Schupp, Neuordnung des Disziplinarrechts, in: DÖV 1967, S. 164; Wilhelm, Außerdienstliche Verfehlungen als Dienstvergehen, in: ZBR 1964, S. 327; Müller, Die Privatsphäre des Beamten, in: ZBR 1965, S. 65 und 67.

4) Fliedner, Neuordnung des Beamtendisziplinarrechts, in: DÖV 1973, S. 668.

Ein Verstoß gegen die Pflicht zu vertrauensgerechtem Verhalten liegt vor, wenn das Verhalten des Beamten geeignet ist, den sachgerechten Vollzug der staatlichen Verwaltungsaufgaben zu gefährden.¹⁾ Solche pflichtwidrigen Verhaltensweisen sind z.B. häufiges Zuspätkommen zum Dienst ebenso wie die sexuelle Belästigung einer Kollegin. Durch jenes Verhalten wird der ordnungsgemäße Geschäftsablauf innerhalb der Behörde gestört, während durch dieses der in der Behörde notwendige Betriebsfrieden beeinträchtigt wird.²⁾

Ein Verstoß gegen die Pflicht zu achtungsgerechtem Verhalten liegt dagegen vor, wenn das Verhalten des Beamten geeignet ist, das Ansehen der Verwaltung zu mindern.³⁾ Die Erfüllung der dem Beamtentum zugewiesenen Integrationsfunktion erfordert von dem Beamten, daß der Bürger darauf vertrauen kann, daß die von den demokratisch legitimierten Staatsorganen festgelegten Aufgaben von der Verwaltung sachgerecht durchgeführt werden. Die Herstellung und Erhaltung dieses, in einem demokratischen Staat notwendigen Vertrauens der Bürger in die Verwaltung setzt voraus, daß der Beamte das für seine Amtstätigkeit erforderliche Ansehen wahrt oder mit anderen Worten, daß sein Verhalten keine negativen Rückschlüsse auf seine Amtstätigkeit zuläßt.⁴⁾ Disziplinarrechtlich relevante Achtungsverstöße sind daher z.B. die außerdienstliche Trunkenheitsfahrt eines Beamten, der dienstlich als Kraftfahrer eingesetzt wird (Polizeibeamter im Streifendienst) oder die außerdienstlich begangene Unterschlagung eines Beamten, dem dienstlich die Führung von Kassengeschäften anvertraut ist. Bei Fällen von schwerer Kriminalität wird die menschliche Substanz des Beamten schlechthin und damit auch für den Dienst in Frage gestellt.⁵⁾ Verstöße gegen die Normen von Sitte, Ehre und Anstand sind in aller Regel disziplinarrechtlich irrelevant, da sie nur in Ausnahmefällen Rückschlüsse auf die konkrete Amtstätigkeit des Beamten zulassen.

-
- 1) Ausführlich hierzu Flidner, Die Zumessung der Disziplinarmaßnahmen, S. 54 ff.
 - 2) Bei jeder Pflichtverletzung muß also ein bestimmter Aspekt der Funktionserfüllung, ein "schutzwürdiges dienstliches Interesse" gefährdet sein. Vgl. Flidner, Die Zumessung der Disziplinarmaßnahmen, S. 54.
 - 3) Ausführlich dazu Flidner, Die Zumessung der Disziplinarmaßnahmen, S. 60 ff.
 - 4) Steinbach, Das außerdienstliche Verhalten des Beamten, in: ZBR 1971, S. 276; Wiese, Der Staatsdienst in der Bundesrepublik Deutschland, S. 90 f.
 - 5) Ausführlich hierzu Behnke, Bundesdisziplinarordnung, 2. Aufl., S. 117 f.

Es ist nicht die Pflicht des Beamten ein ethisches oder sittliches Minimum vorzuleben.¹⁾ Im Grundgesetz wird ein wesentliches Gewicht auf den Schutz der Befugnis zur freien Ausgestaltung der Individualsphäre gelegt.²⁾ Der moderne Staat sieht sich eben offensichtlich als eine Gemeinschaft zum Schutz von Einzel- und Gruppeninteressen an und betrachtet als wichtigste Garantie für seine Weiterentwicklung die Privatinitiative.³⁾ Es wäre daher wirklichkeitsfremd, den Beamten für den Repräsentanten einer so strukturierten Gesellschaft zu halten.⁴⁾

Was die Begriffe "Ehre, Sitte und Anstand" anbelangt, so sind diese äußerst komplex und gefühlsbetont und bedürfen einer Präzisierung.⁵⁾ Ein Abstellen auf die "allgemeine Meinung der Bevölkerung"⁶⁾ oder die "Sicht eines objektiven und unvoreingenommenen Betrachters"⁷⁾ oder das "gesunde Volksempfinden"⁸⁾ oder die "Öffentlichkeit"⁹⁾ hilft hierbei nur scheinbar weiter, da die Bildung und Ausforschung allgemeiner bzw. öffentlicher Meinungen mannigfaltige Probleme aufwirft.

- 1) Anderes galt für Gesellschaftsformen, die nach heutiger historischer Erkenntnis weitgehend durch die Bürokratie zusammengehalten wurden (z.B. die preußische Monarchie) und die daher, um nicht als bloße moralisch-indifferente Machtanhäufungen zu erscheinen einer irrationalen Rechtfertigung bedurften. Hier mußten die Repräsentanten dieser Gesellschaftsform, die den Gewaltunterworfenen unmittelbar sichtbar waren, nämlich die Beamten und Offiziere, diese sittliche Rechtfertigung vorleben, um so einen höheren (sittlichen) Staats- und Gesellschaftszweck manifest zu halten.
- 2) Es sei in diesem Zusammenhang auf die umfassende Rechtsprechung zu Art. 14 GG verwiesen. Die Sicherung des Besitzstandes ist ein symptomatisches Phänomen der heutigen Gesellschaft.
- 3) Zum letztgenannten Punkt sei beispielhaft auf entsprechende Formulierungen in den Programmen verschiedener, den Staat tragender politischer Parteien verwiesen.
- 4) Steinbach, Daß außerdienstliche Verhalten des Beamten, in: ZBR 1971, S. 274 ff; Schupp, Neuordnung des Disziplinarrechts, in: DÖV 1967, S. 164; a.A. Plog-Wiedow-Beck, Bundesbeamtengesetz, Rdn. 5 zu § 54. Vgl. hierzu auch S. 37 ff der Arbeit.
- 5) Siehe die eingehende Erläuterung von Steinbach, Das außerdienstliche Verhalten des Beamten, in: ZBR 1971, S. 272 ff.
- 6) So z.B. BDH E 1, 24
- 7) So z.B. BDH, in: DVBl 1966, S. 144; BVerwG, in: ZBR 1968, S. 159.
- 8) So z.B. Behnke, Bundesbeamtengesetz, 1. Aufl., Einf. III Anm. 21.
- 9) So z.B. BVerwG, in: ZBR 1968, S. 162.

Die in der allgemeinen Auffassung zusammenfließenden Einzelwertungen werden, abgesehen von spezifisch persönlichkeitsbedingten Gegebenheiten, entscheidend durch Umwelteinflüsse, also gesellschaftliche Faktoren, bestimmt. Der pluralistischen Gesellschaft ist eine Vielfalt von auf den Einzelnen einwirkenden wertungsbeflussenden Faktoren eigen. Daraus ergibt sich zwingend eine Vielzahl von Wertungsergebnissen. Gesellschaftliche Adaptionsmechanismen mögen zwar in bestimmten Bereichen zur Konformität von Wertungsergebnissen führen, die Pluralität läßt aber nur verhältnismäßig selten ein für alle Individuen gleiches Klischee entstehen. Vielmehr bilden sich in der Mehrzahl der Fälle eine Reihe von "Gruppenklischees" heraus, die stark unterschiedlich sein können. Ob und gegebenenfalls in welchem Ausmaß bestimmte außerdienstliche Verhaltensweisen gegen "Ehre, Sitte und Anstand" verstoßen, wird dann noch, abgesehen von den bereits erwähnten endogenen Gegebenheiten des Wertenden, je nach seiner Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe, seiner religiösen oder konfessionellen oder sonstigen weltanschaulichen Bindung oder auch seinem Alter - um nur einige Beispiele zu nennen - jeweils anders beurteilt.¹⁾ Gerade aus diesem Aspekt heraus ist Zurückhaltung bei der Bewertung des außerdienstlichen Verhaltens des Beamten geboten; das gilt insbesondere dort, wo der menschliche Intimbereich angesprochen wird.²⁾ Fälle von Ehebruch und Homosexualität können nur dann noch zu disziplinarischer Ahndung führen, wenn ausnahmsweise eine schwerwiegende Beeinträchtigung der beruflichen Integrität des Beamten damit verbunden ist³⁾, so z.B. wenn ein Vorgesetzter seinen minderjährigen Untergebenen zu homosexuellen Handlungen verleitet.

Nicht gerechtfertigt ist es dagegen, den Beamten wegen des Verhaltens seiner Angehörigen disziplinarisch zur Rechenschaft zu ziehen. Sicher läßt sich der Ruf eines Beamten nicht völlig von dem der mit ihm lebenden Familienmitglieder trennen, man muß jedoch berücksichtigen, daß der Beamte nach dem heutigen Verständnis von Ehe und Familie nur noch in begrenztem Maße die Möglichkeit hat, auf das Verhalten

1) Steinbach, Das außerdienstliche Verhalten des Beamten, in: ZBR 1971, S. 274.

2) Daß es solche Eingriffe in die Intimsphäre immer noch gibt, zeigt eine Zeitungsmeldung (SZ vom 1.12.1978, S. 64), in der von der Suspendierung einer Berliner Polizeibeamtin berichtet wird, die eine Lebens- und Wohngemeinschaft mit einem Mann einging, der wegen eines Überfalls eine Freiheitsstrafe verbüßt hatte.

3) Vor der Neuregelung des Disziplinarrechts (Gesetz zur Neuordnung des Disziplinarrechtes vom 20.7.1967, BGBl. I S. 725) nahm die Diskussion über die disziplinarische Bewertung von Ehebruch und Homosexualität einen breiten Raum ein. Die Ergebnisse dieser Auseinandersetzung sind durch die Rechtsentwicklung jedoch weitgehend überholt. Ausführlich hierzu Behnke, Bundesdisziplinarordnung, 2. Aufl., S. 119 ff.

seiner Angehörigen einzuwirken. Es kann daher, auch aus dienstlichen Erwägungen heraus, nicht von ihm verlangt werden, daß er für einen einwandfreien Lebenswandel seiner Ehefrau und der Kinder Sorge zu tragen hat.¹⁾

Damit soll jedoch nicht gesagt sein, daß die familiäre Situation ganz ohne Einfluß auf die Amtstätigkeit bleibt bzw. bleiben muß. Bei der Frage zum Beispiel, ob sich ein Beamter für einen bestimmten Dienstposten eignet, kann es unter Umständen für die Entscheidung unumgänglich sein, auch seine häuslichen Verhältnisse zu prüfen.

Will man die besondere Inpflichtnahme der Beamten einer Wertung unterziehen, so bedarf es eines Vergleichs mit der Situation der Arbeitnehmer in der Privatwirtschaft, um zu einem zutreffenden Urteil zu gelangen.

Sieht man vom Standesrecht der Ärzte und Rechtsanwälte ab, so gibt es keine dem Disziplinarrecht vergleichbare Rechtsordnung. Daraus darf man jedoch nicht schließen, daß die berufliche und private Sphäre von Arbeitnehmern außerhalb des öffentlichen Dienstes strikt getrennt ist; die Einflußnahme erfolgt hier lediglich auf anderem Wege. Der private Unternehmer hat die Möglichkeit seinen Angestellten im Rahmen des mit ihm geschlossenen Arbeitsvertrages einzusetzen, d.h. er kann ihm jederzeit einen neuen Arbeitsplatz im Betrieb zuweisen oder ihn mit anderen Aufgaben betrauen. Darüberhinaus kann er ihn unter Einhaltung der bestehenden Schutzvorschriften (Kündigungsschutzgesetz etc.) kündigen. Der Anlaß für solche Maßnahmen kann dabei auch in der privaten Lebensführung des Arbeitnehmers liegen. Dies gilt insbesondere dann, wenn das außerbetriebliche Verhalten Rückwirkungen auf den beruflichen Bereich hat. So z.B., wenn einem Berufskraftfahrer wegen einer privaten Trunkenheitsfahrt der Führerschein entzogen wird. Im Gegensatz zum Disziplinarrecht ist jedoch ein Konnex von "privater" Verhaltensweise und betrieblicher Tätigkeit nicht zwingend; selbst wenn der berufliche Bereich in keiner Weise durch das Verhalten des Arbeitnehmers tangiert wird, kann der private Arbeitnehmer eingreifen.

Daß sogar das Verhalten der nächsten Familienangehörigen nicht ohne Einfluß auf den beruflichen Werdegang des Arbeitnehmers in der Privatwirtschaft ist, zeigt die Tatsache, daß viele Firmen bei der Einstellung von leitenden Angestellten nicht nur den Bewerber selbst, sondern auch seine Ehefrau zum Vorstellungsgespräch bitten.

1) a.A. Fischbach, Kommentar zum Bundesbeamtengesetz, § 54 Anm. V 2 h.

Vergleicht man nun die Situation der privaten Arbeitnehmer mit der der Beamten, so ist der Unterschied weitaus geringer als es auf den ersten Blick erscheint. Die Inpflichtnahme des Beamten tritt nur deutlicher zutage, da die Pflichten und Sanktionen (bei Nichteinhaltung dieser Pflichten) gesetzlich normiert sind.

V. Die Treuepflicht als zentrales Kriterium der Systemerhaltung

Seit das Stadium von "Genarchien ohne Verwaltungsapparat"¹⁾ überwunden ist, waren die Herrschenden bestrebt, sich zur Erfüllung der öffentlichen Aufgaben, mit Amtsträgern zu umgeben, die ihnen treu ergeben waren, denn nur so konnten sie auf Dauer ihre Machtstellung behaupten. Als durch den gesellschaftlichen Wandel die Indienststellung Unfreier (wie z.B. der Ministerialen) nicht mehr in Betracht kam, versicherten sie sich ihrer Amtsträger durch die Begründung eines Treueverhältnisses.²⁾ Die Treuepflicht wurde damit einerseits zur zentralen Pflicht des Beamtenverhältnisses³⁾ zum andern ist sie als zentrales Kriterium der Systemerhaltung anzusehen. Daß letzteres nicht nur für ein demokratisches System mit neutralem Berufsbeamtentum – wie es die Bundesrepublik ist – gilt, sondern schlechthin für jedes politische System, soll im Folgenden aufgezeigt werden.

Da es bei der Vielfalt der politischen Systeme nicht möglich ist, auf jedes einzelne einzugehen, beschränkt sich die Darstellung auf zwei politisch konträr gestaltete Systeme mit unterschiedlich strukturierten Verwaltungsapparaten; der Bundesrepublik als einem demokratischen System mit neutralem Berufsbeamtentum, wird die DDR, als ein totalitäres System mit nichtbeamteten Funktionären, gegenübergestellt.

1. In der Bundesrepublik, einem demokratischen System mit neutralem Berufsbeamtentum

In einer funktionierenden parlamentarischen Demokratie ergeben sich für den Verwaltungsapparat ganz bestimmte, auf das politische System bezogene Funktionen.

1) Wolff, Verwaltungsrecht II, S. 436.

2) Ausführlich hierzu S. 9 ff der Arbeit.

3) Vgl. S. 31 ff der Arbeit.

So schreibt man dem Berufsbeamtentum der Bundesrepublik eine Neutralisierungs-, eine Ausgleichs- und eine Stabilisierungsfunktion zu.¹⁾

Die allgemeine Treuepflicht ist dann als zentrales Kriterium der Systemerhaltung anzusehen, wenn sie wesentlich dazu beiträgt, daß diese, dem Verwaltungsapparat in einem demokratischen System zugewiesenen und für den Fortbestand der politischen Ordnung entscheidenden Funktionen wirklich von ihm wahrgenommen werden.

Soweit man die Neutralisierungsfunktion überhaupt zu den spezifischen Funktionen des öffentlichen Dienstes in der Bundesrepublik rechnet,²⁾ darf sie jedenfalls nicht im Sinne einer Entpolitisierungsfunktion verstanden werden. Sie kann nur bedeuten, daß das Vorbringen von rein tatsächlichen Argumenten (wie Haushaltsgrenzen, technische Möglichkeiten, organisatorisches Vermögen oder rechtliche Schranken) durch die Beamten die Entscheidung der politischen Spitze sachbezogener und damit auch für den politischen Gegner annehmbarer machen soll. Allerdings ist das Fachwissen häufig mit politischen Prämissen und Zielen bewußt oder unbewußt verquickt und dies nicht nur, weil sehr oft die besten Experten unter den Interessenvertretern zu finden sind,³⁾ sondern auch, weil oft irgendwo im Fachwissen ein politisches Urteil steckt. Daß sich der Beamte dennoch um eine sachgerechte, von politischen Einflüssen möglichst unabhängige Lösung der Sachfragen bemühen muß, gewährleistet die allgemeine Treuepflicht, die bestimmt, daß der Beamte seine Aufgabe unparteiisch und gerecht zu erfüllen und bei seiner Amtsführung auf das Wohl der Allgemeinheit Bedacht zu nehmen hat.⁴⁾

Von weitaus größerer Bedeutung für die Funktionsfähigkeit der demokratischen Ordnung ist die Ausgleichsfunktion des Berufsbeamtentums.⁵⁾

Ausgleich heißt in der parlamentarisch repräsentativen Demokratie jedoch keinesfalls, daß die Beamtenschaft ein Gegengewicht zu bilden hat gegenüber den fluktuierenden

1) Dagtoglou, Gutachten, in: Verfassungspolitische Probleme einer Reform des öffentlichen Dienstrechts, Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Bd. 6, S. 70 ff mit weiteren Nachweisen.

2) So BVerfG E 7, 163; Krüger, Allgemeine Staatslehre, S. 938; Suermann, Der Beamte in der Demokratie, in: ZBR 1965, S. 1; a.A. Dagtoglou, Gutachten, in: Verfassungspolitische Probleme einer Reform des öffentlichen Dienstrechts, Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Bd. 6, S. 70.

3) Dagtoglou, Der Private als Fachmann und Interessenvertreter, S. 29 mit weiteren Nachweisen.

4) Vgl. dazu S. 100 ff der Arbeit.

5) Vgl. BVerfGE 7, 155, 162; 8, 1, 16; 11, 203, 216 f; Holzer, Die Stellung des Beamten in der modernen Industriegesellschaft, S. 194 f.

politischen Kräften, den Parteien.¹⁾ Unter Ausgleich ist vielmehr die Vermittlung zwischen widerstrebenden Interessen zu verstehen. Die freiheitlich parlamentarische Demokratie ist nämlich wesensmäßig pluralistisch aufgebaut und organisiert.²⁾ Sie ist eine auf die soziale Dezentralisation der Macht ausgerichtete politische Ordnung. Jeder gesellschaftliche und in der staatlichen Organisation berücksichtigte Pluralismus trägt jedoch den Kern der Selbstzerstörung in sich, indem jede der verschiedenen Gruppen, die ihn ausmachen, ihre Interessen den Interessen anderer Gruppen überzuordnen sucht. Durch die Überordnung eines Partikularinteresses wird aber der Pluralismus beseitigt. Infolgedessen kann der Pluralismus nur durch den ständigen Ausgleich der Gruppeninteressen erhalten bleiben. Da nur ein integrierter Pluralismus lebens- und funktionsfähig ist, wird die Politik in einer pluralistischen Ordnung notwendig vom Kompromiß bestimmt. Trotz der Vielheit der Interessen muß nämlich immer wieder eine Verständigung über die staatliche Einheit erreicht und das Minimum an geistigem Konsens hergestellt werden, auf das keine funktionierende politische Ordnung auf Dauer verzichten kann. Da die Politik jedoch nicht nur von dem Parlament, der Regierung und den Ministern "gemacht" wird, sondern auch und sogar in beträchtlichem Maße von den höheren Beamten,³⁾ fällt auch die Ausgleichsfunktion weitgehend der Beamtenschaft zu und zwar in mehrfacher Weise.

Zunächst einmal bei der Vorbereitung von Gesetzentwürfen, Plänen und Programmen. Die Beamten haben dabei den verschiedensten Interessen Rechnung zu tragen, sie gegeneinander abzuwägen und einen den Richtlinien der Regierung und ihres Ministers "gerechten", wirksamen und durchsetzbaren Ausgleich (oder mehrere Ausgleiche als Alternativen) zu finden und ihrem Minister vorzutragen.⁴⁾ Denn die letzte politische Entscheidung liegt natürlich bei dem Minister und der Regierung. Ein Beispiel aus-

1) So aber Köttgen, Das deutsche Berufsbeamtentum und die parlamentarische Demokratie, S. 122 f: "In dem parlamentarischen Staat (hat) die Bürokratie die Bedeutung eines eigenen politischen Kraftzentrums gewonnen", deren "politische Mission inhaltlich dahingehend" bestimmt wird, "daß ihr die Wahrung der Staatsstabilität übertragen ist" und daß "sie berufen ist, das Gegengewicht zu bilden gegenüber den fluktuierenden politischen Kräften, wie sie sich zumal in den Parteien repräsentieren".

2) Eingehend hierzu Fraenkel, Der Pluralismus als Strukturelement der freiheitlichen rechtsstaatlichen Demokratie, in: Verhandlungen des 45. DJT, Bd. II B; ders., Deutschland und die westlichen Demokratien, 3. Aufl., S. 68; Sontheimer, Art. Pluralismus, in: Staat und Politik, Fischer Lexikon, Bd. 2, S. 254.

3) Vgl. S. 123 ff der Arbeit.

4) Dagtaglou, Gutachten, in: Verfassungspolitische Grenzen einer Reform des öffentlichen Dienstrechts, Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Bd. 6, S. 71.

gleichender Arbeit bietet die Aufstellung von mehrjährigen Investitionsprogrammen mit Dringlichkeitsgliederung durch die verschiedenen Ministerien sowie der unter Berücksichtigung dieser Programme aufgestellte fünfjährige Finanzplan.¹⁾

Ausgleichend wirken die Beamten aber auch bei der Ausübung vermittelnder oder schiedsrichterlicher Funktionen. Beamten wird deshalb oft der Vorstand in paritätisch besetzten Kollegialorganen überlassen.²⁾

Nicht nur in den erwähnten Fällen zeigt sich die ausgleichende Funktion der Verwaltung und des Beamtentums. Im Grunde stellen die meisten Ermessensentscheidungen der Verwaltung einen Ausgleich dar. Denn immer da, wo eine Interessen- und Rechtsgüterabwägung notwendig ist, ist ein Ausgleich widerstreitender Interessen erforderlich. Der vom Bundesverfassungsgericht zum verfassungsmäßigen Prinzip erhobene Grundsatz der Verhältnismäßigkeit birgt den Ausgleichsgedanken in sich. Auch wenn der Gesetzgeber in einer Demokratie einen Großteil dieses Ausgleichs selbst vornimmt, so bleibt doch aus Gründen der Unvorhersehbarkeit oder der Forderung nach materieller Gerechtigkeit eine beträchtliche Zahl von Fällen, in denen der Ausgleich von Verwaltungsbehörden gefunden werden muß.

Die Beamtenschaft kann ihrer Ausgleichsfunktion nur dann gerecht werden, wenn sie sich unparteiisch, insbesondere parteipolitisch neutral verhält und in den Augen der Betroffenen (der Bürger) unbestritten bleibt.

Daß dies so ist, gewährleistet die beamtenrechtliche allgemeine Treuepflicht mit den ihr entspringenden konkreten Pflichten.³⁾ Sie bindet den Beamten an die freiheitliche demokratische Grundordnung des Grundgesetzes, verpflichtet ihn zur Unparteilichkeit und verlangt, daß sein Verhalten innerhalb und außerhalb des Dienstes der Achtung und dem Vertrauen gerecht wird, die sein Beruf erfordert.

1) §§ 9, 10 StabG.

2) Dagtoglou, Der Private als Fachmann und Interessenvertreter, S. 166 f.

3) Vgl. dazu S. 41 ff der Arbeit

Dadurch, daß das Berufsbeamtentum dazu beiträgt, widerstreitende Interessen auszugleichen, zu integrieren, verhindert es, daß unzumutbare und den Pluralismus aushöhlende Überordnungen von Partikularinteressen entstehen und garantiert so letztlich den Pluralismus. Ferner bewirkt das Berufsbeamtentum, daß soziale Konflikte in objektive Verfahren gelenkt und auf diesem Wege gelöst werden und nicht in existentielle, systemgefährdende Konflikte entarten. Insoweit kommt den Beamten als Korrelat zur Ausgleichsfunktion eine Stabilisierungsfunktion zu.

Darüberhinaus hat die Beamtenschaft eine Stabilisierungsfunktion auch im Sinne einer Kontinuitätsgewährleistung zu erfüllen: Die Regierung und die Minister wechseln, die Beamten hingegen bleiben. Das Ergebnis ist nach den Worten von Morstein Marx "eine durch Präzedenzfälle markierte programmatische Gesamtlinie". "Auf diese Weise wirkt die Fachbürokratie als Bremse, die eine organische Weiterentwicklung begünstigt und allzu weitgehenden Pendelschwingungen entgegenstrebt. Das ständige Element in der Verwaltung hat insofern eine Art Mittelstellung inne".¹⁾

Die durch die Beamtenschaft gewährleistete Kontinuität setzt allerdings zweierlei voraus:

Erstens, daß die Beamten in der Regel auf Lebenszeit ernannt und mit dem Wechsel der Regierung, auf den die parlamentarische Demokratie angelegt ist, nicht ebenso gewechselt werden. Solange die Institution der "politischen Beamten" in engen Grenzen gehalten wird, tut dies der Kontinuitätsfunktion des Beamtentums keinen Abbruch.²⁾

Zweitens setzt die Kontinuität voraus, daß eine konsequente parteipolitische Neutralität der Beamtenschaft sowohl von den politischen Kräften und Stellen als auch von den Beamten selbst respektiert wird und mit einer umstellungsfähigen Einsatzbereitschaft für die jeweilige Regierung verbunden bleibt. Wiederum ist es die der allgemeinen Treuepflicht entspringende Neutralitätspflicht,³⁾ die eine Weiterbeschäftigung der Beamten nach einem Regierungswechsel möglich macht und so Eingriffe in den öffentlichen Dienst von Seiten der Politiker vermeidet.

1) Morstein Marx, Grundsätzliche Erwägungen über die Zukunft des Berufsbeamtentums, in: DVBl 1955, S. 9. Vgl. auch Weber, Die Gegenwartslage des höheren Beamtentums, in: Staatsbürger und Staatsgewalt, Bd. II, S. 154.

2) Vgl. S. 123 ff der Arbeit.

3) Vgl. S. 100 ff der Arbeit.

Letztlich ist es also wesentlich auf die allgemeine Treuepflicht zurückzuführen, daß sich das Beamtentum in Zeiten politischer Krisen (z.B. bei häufigem Regierungswechsel) als ein stabilisierendes Element erweist. Zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang noch die ebenfalls aus der allgemeinen Treuepflicht abgeleitete Pflicht zur Verfassungstreue¹⁾ und das Streikverbot.²⁾

Durch das Streikverbot für Beamte wird sichergestellt, daß die originären Aufgaben des Staates permanent erfüllt werden und die staatliche Ordnung lebens- und funktionsfähig bleibt.

Die Verfassungstreuepflicht bewirkt, daß der Beamte sich durch sein gesamtes Verhalten zu den in der freiheitlichen demokratischen Grundordnung des Grundgesetzes verkörperten Grundwerten der politischen Ordnung der Bundesrepublik zu bekennen und für deren Erhaltung einzutreten hat. Die Bindung bezieht sich auf die freiheitliche Demokratie als solche, nicht dagegen auf jede einzelne Verfassungsbestimmung oder gar auf die Verfassungsmäßigkeit einzelner Gesetze. Allerdings wird das Bekenntnis zu den Essentialen der Verfassung nicht nur bei der Ableistung des Dienstes, sondern ständig und zwar innerhalb und außerhalb des Dienstes verlangt. Der Beamtenschaft kommt auch deshalb eine Systemerhaltungsfunktion zu.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß die allgemeine Treuepflicht der Beamten als zentrales Kriterium der Systemerhaltung anzusehen ist.

1.1. Exkurs: Die Systemerhaltungsfunktion des Berufsbeamtentums als Folge der Systemabhängigkeit der Beamten

Die Systemerhaltungsfunktion des Berufsbeamtentums gründet sich nicht nur auf die allgemeine Treuepflicht, sondern auch darauf, daß die Beamten in gewissem Sinn systemabhängig sind und insofern ein verständliches Interesse daran haben, dieses System zu erhalten.

Hier handelt es sich nicht nur darum, daß bei einer radikalen Systemänderung wie der im Jahre 1945 die Beamtenverhältnisse für erloschen erklärt werden können.³⁾ Die, die Systemerhaltung motivierende, Systemabhängigkeit des Beamten resultiert

1) Ausführlich hierzu S. 41 ff der Arbeit.

2) Ausführlich hierzu S. 139 ff der Arbeit.

3) So Dagtoglou, Gutachten, in: Verfassungspolitische Probleme einer Reform des öffentlichen Dienstrechts, Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Bd. 6, S. 76.

4) BVerfGE 3, 58.

aus der Tatsache, daß ein erheblicher Teil des Verwaltungswissens und der Verwaltungserfahrung, d.h. des Wissens und der Erfahrung, die die Verwaltung verlangt und fordert, außerhalb des öffentlichen Dienstes nicht unmittelbar verwendbar ist. Die berufliche Mobilität des typischen Verwaltungsbeamten ist daher beschränkt. Hinzu kommt noch, daß die verschiedenen Versorgungssysteme ein Überwechseln von der öffentlichen Verwaltung in die private Wirtschaft erheblich erschweren. Aus all diesen Gründen ist der Berufsbeamte im gewissen Sinn an sein Amt und das dahinterstehende System gebunden.¹⁾

2. In der Deutschen Demokratischen Republik, einem totalitären System mit nichtbeamteten Funktionären

Am Beispiel der DDR soll aufgezeigt werden, daß kein politisches System, das lebens- und funktionsfähig bleiben will, auf eine treumäßige Bindung seiner Staatsbediensteten verzichten kann, daß also die Treuepflicht ganz generell als ein zentrales Kriterium der Systemerhaltung zu betrachten ist.

Die Wahl fiel deshalb auf die Deutsche Demokratische Republik, da diese sich bei der Neuordnung ihres Staatsdienstes ganz bewußt von der Tradition des deutschen Berufsbeamtentums gelöst hat.

2.1. Vorgeschichte: Die Entwicklung in der Sowjetischen Besatzungszone Deutschlands (SBZ)

Nach der Kapitulation des Deutschen Reiches am 8. Mai 1945 entfernten die Westmächte zwar die nationalsozialistisch orientierten Beamten aus dem Staatsdienst, ließen jedoch den Beamtenapparat im Grundsatz unverändert, so daß er beim Aufbau der Bundesrepublik übernommen werden konnte.²⁾ Demgegenüber war die Sowjetunion von Anfang an bestrebt in ihrer Besatzungszone den Aufbau des Staatsdienstes, und das hieß primär: der Verwaltung, entsprechend ihren Vorstellungen durchzuführen.³⁾

1) Vgl. Morstein Marx, Grundsätzliche Erwägungen über die Zukunft des Berufsbeamtentums, in: DVBl. 1955, S. 9.

2) Ausführlich hierzu Vogelsang, Das geteilte Deutschland, S. 11 f, 46 f; Heyland, Das Berufsbeamtentum im neuen demokratischen Staat, S. 37 ff, 140 ff.

3) Das unterschiedliche Vorgehen der Besatzungsmächte mag vor allem daraus zu erklären sein, daß die Westmächte nur Deutschlands Militärmacht und Rüstungsindustrie zerschlagen wollten, während die Sowjetunion darüberhinaus auf jeden Fall bestrebt war, abgesehen von Reparationen, den eigenen Machtbereich zu erweitern. Vgl. Weber, Von der SBZ zur DDR 1945 - 1968, S. 10 ff.

Diese besagten:¹⁾ es müsse eine antifaschistische Volksfront unter der Führung der Arbeiterklasse gebildet werden, um eine demokratische Neuordnung Deutschlands zu erreichen; hierzu sei es notwendig, auch neue Verwaltungen aufzubauen, wobei besonderes Augenmerk darauf zu richten sei, daß Mitglieder des Staatsapparates, die Bestandteil des "faschistischen Terrorsystems" gewesen seien, aus dem Staatsdienst entfernt würden; es müsse schließlich, als Voraussetzung der Volksrevolution", der alte Staatsapparat sowohl personell wie institutionell zerschlagen werden, nur so könne, unter Anleitung der marxistisch-leninistischen Partei, die Einheit zwischen ihr und dem projektierten Staatswesen begründet werden.

Unmittelbar nach der Kapitulation gingen die Initiativgruppen des Zentralkomitees (ZK) der KPD daran, lokale Selbstverwaltungen nach dem Muster der Lokalverwaltungen der Sowjetunion aufzubauen.²⁾ Mit Hilfe der Entnazifizierungskommission, die unter Kontrolle der SMAD (Sowjetische Militäradministration in Deutschland)³⁾ standen, entfernten sie wirkliche und vermeintliche Nationalsozialisten aus ihren Positionen und ersetzten sie durch unbelastete Kräfte.⁴⁾ Für die neuen Staatsbediensteten war die ideologische Zuverlässigkeit das entscheidende Kriterium bei

- 1) Vgl. den Aufruf des ZK der KPD an das deutsche Volk vom 11.6.1945 (der heute in DDR-Publikationen als das grundlegende Dokument für die Entwicklung in der damaligen SBZ bezeichnet wird), in: Keesing's Archiv der Gegenwart, XV. Jahrgang (1945), S. 267 A; Doernberg, Kurze Geschichte der Deutschen Demokratischen Republik, S. 35 ff; Swyottek, Deutsche Volksdemokratie. Studien zur politischen Konzeption der KPD 1935 - 1946, S. 200 ff; Leonhard, Die Revolution entläßt ihre Kinder, S. 325 f; Stelter, Staatsfunktionäre in der Deutschen Demokratischen Republik, in: Festschrift für Erwin Jacobi, S. 431 ff.
- 2) Horn, Das System der örtlichen Volksvertretungen und ihrer Räte in der DDR, S. 3 ff; Gyptner, Aktivisten der ersten Stunden, in: Wir sind die Kraft. Der Weg der Deutschen Demokratischen Republik. Erinnerungen, S. 81 ff.
- 3) Sie war die politische Zentralinstanz; ihre Anordnungen, Befehle und Beschlüsse waren verbindliche Normativakte mit umfassender Geltung in der SBZ.
- 4) Einzelheiten hierzu bei: Türke, Demokratischer Zentralismus und kommunale Selbstverwaltung in der SBZ, S. 19 ff; Ulbricht, Der Aufbau der demokratischen Selbstverwaltung, in: ders., Die Entwicklung des deutschen volksdemokratischen Staates 1945 bis 1958, S. 50 ff; Knevels, Aufbau und Beseitigung der kommunalen Selbstverwaltung in der Deutschen Demokratischen Republik unter Hervorhebung der geistigen Grundlagen des Verfassungssystems, S. 5 ff.

der Einstellung;¹⁾ Fachkenntnisse wurden ihnen in Schnellkursen vermittelt.²⁾

Mit diesen Veränderungen waren die Weichen für die künftige Entwicklung in der DDR gestellt.

2.2. Die rechtliche Ausgestaltung des Staatsdienstes in der Deutschen Demokratischen Republik

In der DDR hat der Staat die Planung und Leitung auf dem politischen wie dem wirtschaftlichen Gebiet voll in seine Hand genommen; er bestimmt damit auch die Produktion und Verteilung von Wirtschaftsgütern.³⁾ Dies hat zu einer bedeutenden Ausweitung des Personenkreises geführt, der, unmittelbar vom Staat abhängig, in dessen Bereich tätig ist. In letzter Konsequenz fallen wohl alle in sämtlichen Verzweigungen des staatlichen und wirtschaftlichen Lebens Tätigen unter den Begriff des öffentlichen Dienstes.⁴⁾ Für einen Vergleich mit den Berufsbeamten der Bundesrepublik ist die Betrachtung auf jene Werkstätigen zu beschränken, die in unmittelbar vollziehend-verfügender Tätigkeit oder im Dienstleistungsbereich beschäftigt sind.

Auch von diesen im öffentlichen Dienst hauptamtlich Tätigen erhielt keine Gruppe nach der Gründung der DDR am 7. Oktober 1949 die Rechtsstellung von Beamten, denn der marxistisch-leninistischen Ideologie folgend, sah man in den Beamten Angehörige einer "feindlichen Klasse". In einem Urteil des Obersten Gerichtshofs der

-
- 1) Vgl. die Rede Walter Ulbrichts vom 12.10.1948 zur Eröffnung der Deutschen Verwaltungsakademie in Forst-Zinna mit dem Thema "Die neue Funktion der Staatsangestellten", in: ders., Die Entwicklung des deutschen volksdemokratischen Staates 1945 bis 1958, S. 143; Hainke, Die politische Elite der Deutschen Demokratischen Republik, in: Gegenwartskunde 1968, S. 240; Sontheimer-Bleek, Die Deutsche Demokratische Republik - Politik, Gesellschaft, Wirtschaft, S. 147; Richert, Macht ohne Mandat, S. 260 f.
- 2) Lange-Richert-Stammer, Das Problem der "Neuen Intelligenz" in der SBZ, in: Veritas, Justitia, Libertas, S. 225.
- 3) Staatslexikon, Recht-Wirtschaft-Gesellschaft, 1. Bd., Sp. 962.
- 4) Als Beispiel hierfür sei nur erwähnt, daß nach DDR-Aussagen von 1964 (Doernberg, Kurze Geschichte der Deutschen Demokratischen Republik, S. 537) von den 17 Millionen Einwohnern der DDR 1.586.000 nebenberuflich (als Abgeordnete, Mitglieder der ständigen Kommissionen der örtlichen Volksvertretungen, Schöffen, Mitglieder der Ausschüsse der Nationalen Front, Mitglieder der Ständigen Produktionsberatungen) für den Staat tätig waren; Becker-Luft-Schulze, Lenin und der demokratische Sozialismus heute, S. 24 sprechen 1970 von 3 Millionen Wahlberechtigten, die in "gesellschaftlichen Funktionen ehrenamtlich an der Leitung des Staates und seiner Wirtschaft beteiligt waren.

Deutschen Demokratischen Republik vom 30. Januar 1954¹⁾ heißt es: "Die Beamten bilden im kapitalistischen Staat eine besondere Schicht. Sie sind untrennbar mit dem Unterdrückungsapparat der herrschenden kapitalistischen Klasse verbunden und leisten ihr willfährig Dienste bei der Unterdrückung und Ausbeutung der Klassen. Der kapitalistische Staat schafft sich einen umfangreichen Beamtenapparat, um mit seiner Hilfe die Macht auszuüben und zu festigen".

Alle in der DDR im öffentlichen Dienst tätigen Personen sind "Werkstätige" und wurden lange Zeit hindurch als "Mitarbeiter des Staatsapparates" bezeichnet; zur Zeit wird der Terminus "Mitarbeiter in den Staatsorganen" verwendet.²⁾ Auch der Begriff "Staatsfunktionär" wird gebraucht, jedoch in der Regel nur für leitende Mitarbeiter bis hinauf zur Spitze; es handelt sich dabei um Personen, die eine "hoheitliche" Tätigkeit ausüben.³⁾

Das Arbeitsverhältnis⁴⁾ der Mitarbeiter in den Staatsorganen richtet sich grundsätzlich nach den allgemeinen arbeitsrechtlichen Bestimmungen des Gesetzbuches der Arbeit (GBA)⁵⁾ und der auf seiner Grundlage erlassenen Verordnungen (§ 7 GBA). Es kommt im allgemeinen durch den Abschluß eines Arbeitsvertrages zustande (§ 20 GBA) oder durch Berufung bzw. durch Wahl, wenn das in gesetzlichen Bestimmungen vorgesehen ist (§ 37 Abs. 1 GBA). Das Arbeitsverhältnis wird beendet durch Aufhebungsvertrag (§ 31 Abs. 1 GBA) oder durch Kündigung (§ 31 Abs. 2 GBA), wenn das Arbeitsverhältnis auf Vertrag beruht, durch Abberufung oder durch Ablauf der Wahlperiode oder Abwahl, wenn das Arbeitsverhältnis auf Berufung oder Wahl zurückgeht. Seit der Novelle zum GBA vom 22. November 1966⁶⁾ beträgt die Kündigungsfrist

- 1) Zitiert nach Leutwein, Die sozialen Leistungen in der SBZ und in Ostberlin, S. 10
- 2) Mampel, Die sozialistische Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik, S. 564; Akademie für Staats- und Rechtswissenschaften der Deutschen Demokratischen Republik (Hrsg.), Staatsrecht der Deutschen Demokratischen Republik, S. 438 ff.
- 3) Bönninger-Hochbaum-Lekschas-Schulze, Das Verwaltungsrecht der Deutschen Demokratischen Republik, Allgemeiner Teil, S. 144 f.
- 4) Ausführlich hierzu Jacobs, Das Recht des Staatsdienstes in der Deutschen Demokratischen Republik, S. 93 ff, 116 ff mit weiteren Nachweisen.
- 5) Vom 12.4.1961 (GBI. I S. 27) i.d.F. des Gesetzes zur Änderung und Ergänzung des Gesetzbuches der Arbeit vom 17.4.1963 (GBI. I S. 63), des Zweiten Gesetzes zur Änderung und Ergänzung des Gesetzbuches der Arbeit vom 23.11.1966 (BGI. I S. 111) des § 15 des Einführungsgesetzes zum Strafgesetzbuch und zur Strafprozeßordnung vom 12.1.1968 (GBI. I S. 97) und des § 21 des Gesetzes über die gesellschaftliche Gerichte -GGG- vom 11.6.1968 (GBI. I S. 229).
- 6) GBI. I S. 111.

mindestens 14 Tage ohne Kündigungstermin (§ 31 Abs. 5 GBA).¹⁾ Die Vergütung der in der allgemeinen Verwaltung Tätigen richtet sich immer noch nach dem Tarifvertrag für die Beschäftigten der Öffentlichen Betriebe und Verwaltungen der SBZ vom 1. Februar 1949²⁾ mit zahlreichen Nachträgen, der als Rahmenkollektivvertrag im Sinne des § 7 GBA weitergilt. Das Gehalt bzw. der Lohn wird ermittelt, indem der Beschäftigte nach seiner Qualifikation an Hand von Tätigkeitsmerkmalen in eine Vergütungs- oder in eine Lohngruppe eingruppiert wird.³⁾ Die Vergütungsgruppen sehen ein Grundgehalt vor, das nach den Ortsklassen S, A und B gestaffelt ist und nur durch Leistungszuschlag erhöht werden kann. Alter, Beschäftigungsdauer oder Familienstand spielen keine Rolle. Das Niveau der Vergütungen liegt unter dem der Gehälter und Löhne, die in der Produktion gezahlt werden.⁴⁾ Dienstlaufbahnbestimmungen und Dienstränge gibt es in der Regel nicht.

Die Mitarbeiter in den Staatsorganen unterliegen der allgemeinen Sozialversicherung, von der sie im Krankheitsfalle, im Alter oder bei Invalidität oder die Hinterbliebenen im Falle des Todes des Versicherten, Leistungen erhalten.⁵⁾

Besonders geregelt ist die Verantwortlichkeit der Mitarbeiter in den Staatsorganen.⁶⁾ Bis zum 26. März 1969 galt für alle Mitarbeiter und auch für die Leiter in der Wirtschaft mit Ausnahme der Gruppen, für die besondere Bestimmungen ergangen waren, die Verordnung über die Pflichten und Rechte der Mitarbeiter der staatlichen Verwaltungsorgane - Disziplinarordnung - vom 10. März 1955.⁷⁾ Sie wurde abgelöst durch die Verordnung über die Pflichten, die Rechte und die Verantwortlichkeit der Mitarbeiter in den Staatsorganen vom 19. Februar 1969 (StDVO).⁸⁾ Diese gilt nicht für Mitarbeiter

1) Eine andere Kündigungsfrist (3 Monate) und ein besonderer Kündigungstermin (Ende des Schuljahres bzw. Lehrjahres) wurde nur für Lehrer und Erzieher in § 4 der VO über die Pflichten und Rechte der Lehrkräfte und Erzieher - Arbeitsordnung für pädagogische Kräfte der Volksbildung vom 22.9.1962 (GBI. II S. 675) festgelegt.

2) Er wurde von der Hauptverwaltung der DWK am 29.1.1949 im Tarifregister Bl. 23 Nr. 335 unter Nr. XXIV eingetragen (nach: Leissner, Verwaltung und öffentlicher Dienst in der sowjetischen Besatzungszone Deutschlands, S. 336 Anm. 161).

3) Eine Aufzählung der Lohngruppen und Tätigkeitsmerkmale findet sich bei Mampel, Arbeitsverfassung und Arbeitsrecht in Mitteldeutschland, S. 244.

4) Mampel, Die sozialistische Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik, S. 565.

5) Eingehend hierzu Jacobs, Das Recht des Staatsdienstes in der Deutschen Demokratischen Republik, S. 141 ff.

6) Vgl. Jacobs, Das Recht des Staatsdienstes in der Deutschen Demokratischen Republik, S. 72 ff.

7) GBI. I S. 217.

8) GBI. II S. 163.

in untergeordneten Funktionen.¹⁾ Die Verordnung bezeichnet die Arbeit in den Staatsorganen und staatlichen Einrichtungen als Ehre und hohe gesellschaftliche Verpflichtung. Grundlage für die Tätigkeit der Mitarbeiter sollen die Beschlüsse der Partei der Arbeiterklasse, die Verfassung, die Gesetze und Beschlüsse der Volkskammer, die Erlasse und Beschlüsse der örtlichen Volksvertretungen und ihrer Räte sein.²⁾ Den Leitern in den Staatsorganen wird darüberhinaus eine besondere Verantwortung für die Verwirklichung der Politik von Partei- und Staatsführung auferlegt (§ 9 StDVO).

Für gewisse Gruppen gibt es Sonderbestimmungen;³⁾ so für Hochschullehrer, für Lehrer und Erzieher, für die Mitarbeiter der Deutschen Post, für Eisenbahner, für die Angehörigen der Deutschen Volkspolizei, der Feuerwehr, des Strafvollzugs und des Luftschutzes, insbesondere auf dem Gebiet des Disziplinarrechts und der Altersversorgung. Letztere haben sogar Dienstlaufbahnbestimmungen. Dienst-ränge sind bei der Eisenbahn und für die Mitarbeiter des Auswärtigen Dienstes vorgeschrieben. Eine zusätzliche Altersversorgung kann den Angehörigen der Intelligenzgruppen gewährt werden. Auf Grund eines Einzelvertrages können auch die leitenden Mitarbeiter in der allgemeinen Verwaltung, die gewählt oder abberufen werden, Vergünstigungen erhalten. Für einige dieser Gruppen, wie auch für Richter und staatliche Notare, gelten besondere disziplinarrechtliche Bestimmungen.

2.3. Die Inpflichtnahme der Mitarbeiter in den Staatsorganen

Folgt man den Lehren des Marxismus-Leninismus, so sind die moralische Verantwortung und die aus ihr abgeleiteten Pflichten grundsätzlich für alle Werktätigen gleich, denn "Pflicht ist richtig verstanden, wenn sie immer und überall als konkrete Form der Verwirklichung der führenden Rolle der Arbeiterklasse und ihrer

1) Sekretärinnen, Stenotypistinnen, Fernschreiberinnen, Kraftfahrer, Pflege-, Hilfs- und Wartungspersonal und mit ähnlichen Arbeiten Beschäftigte.

2) In § 2 Abs. 3 Satz 1 StDVO heißt es: "Die Mitarbeiter haben die Beschlüsse der Partei der Arbeiterklasse, die Gesetze und anderen Rechtsvorschriften der Deutschen Demokratischen Republik gründlich auszuwerten und in ihrem Verantwortungsbereich unter Mitwirkung der Werktätigen konsequent durchzuführen."

3) Eine Aufzählung der Sonderbestimmungen findet sich bei Mampel, Die sozialistische Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik, S. 566 f.

marxistisch-leninistischen Partei aufgefaßt wird".¹⁾ Allgemein hat der Werktätige die in § 106 Abs. 2 GBA niedergelegten Grundpflichten zu beachten, nämlich: die Arbeitsaufgaben ordnungs- und fristgemäß zu erfüllen, das sozialistische Eigentum zu mehren und zu schützen, die Bestimmungen über den Gesundheits-, Arbeits- und Brandschutz einzuhalten und die erteilten Weisungen zu befolgen.

Es wird jedoch nicht geleugnet, daß sich entsprechend den verschiedenen Tätigkeitsbereichen und innerhalb der besonderen Verantwortung des Einzelnen Unterschiede in der Inpflichtnahme ergeben²⁾ und daß bestimmte Personen Anforderungen unterliegen, die bedeutend über die Erfüllung der unmittelbaren Arbeitsleistung hinausreichen.³⁾ Dies gilt auch für die Mitarbeiter in den Staatsorganen, denn die "schöpferische und organisierende Rolle des sozialistischen Staates, seiner gewählten Machtorgane und des Staatsapparates ist untrennbar mit der verantwortungsvollen Tätigkeit der Mitarbeiter in den Staatsorganen verbunden".⁴⁾ Die sorgfältige Auswahl, der richtige Einsatz, die politisch-ideologische Erziehung und die ständige Qualifizierung der Mitarbeiter sind eine grundlegende Bedingung für die Ausübung der Staatsmacht durch die Arbeiterklasse und ihre Verbündeten. Das Denken und Handeln der Mitarbeiter des sozialistischen Staatsapparates muß deshalb von den Wesenszügen der Arbeiterklasse und deren wissenschaftlicher Weltanschauung, dem Marxismus-Leninismus bestimmt sein. Ihre gesamte Tätigkeit muß darauf gerichtet sein, die Ziele des sozialistischen und kommunistischen Aufbaus zu verwirklichen. Die gesellschaftliche Funktion der Mitarbeiter in den Staatsorganen besteht darin, als Beauftragte der Arbeiter- und Bauern-Macht in enger Verbindung mit den Werktätigen die Beschlüsse der Partei der Arbeiterklasse und

1) Assmann, Pflichten und Rechte der Mitarbeiter, in: Sozialistische Demokratie 1969, S. 4. Vgl. auch Akademie für Staats- und Rechtswissenschaft der Deutschen Demokratischen Republik (Hrsg.), Staatsrecht der Deutschen Demokratischen Republik, S. 439.

2) Boeck, Ethische Probleme der sozialistischen Führungstätigkeit, S. 66.

3) Markwardt, Arbeitsrechtliche Aspekte der Arbeitsdisziplin, in: Arbeit und Arbeitsrecht 1974, S. 463 ff.

4) Akademie für Staats- und Rechtswissenschaften der Deutschen Demokratischen Republik (Hrsg.), Staatsrecht der Deutschen Demokratischen Republik, S. 438.

die in der Verfassung, in den Gesetzen und den Rechtsvorschriften des sozialistischen Staates festgelegten Aufgaben, Rechte und Pflichten der jeweiligen Organe durch vorbildlichen persönlichen Einsatz, gewissenhafte und disziplinierte Arbeit zu erfüllen.¹⁾ Die Mitarbeiter der Staatsorgane müssen bewährte Vertreter der Arbeiterklasse sein und sich durch eine hohe politische und fachliche Qualifikation und Fähigkeiten in der sozialistischen Staats- und Wirtschaftsleitung auszeichnen.

2.3.1. Das Qualifikationssystem

Das Qualifikationssystem läßt sich in zwei große Blöcke unterteilen: einmal die berufsspezifische Grundlagenausbildung, zum andern die weitere Qualifizierung im Rahmen der Fortbildung. Besondere Ausbildungsgänge für zukünftige Staatsbedienstete gibt es nicht.

Die Pädagogik der Deutschen Demokratischen Republik sieht in der Erziehung den "Gesamtvorgang der bewußten, direkten Fremd- und Selbstformung der Menschen".²⁾ Zugleich ist die Bildungspolitik jedoch streng danach ausgerichtet, den Zielen der Wirtschafts- und Arbeitskräfteplanung zu entsprechen,³⁾ wobei der Ministerrat oberstes Planungs- und Leitungsorgan ist.⁴⁾ Die gesamte Bildung ist also in der Deutschen Demokratischen Republik gesellschaftspolitischen Zielsetzungen und das bedeutet in letzter Konsequenz der Ideologie untergeordnet.⁵⁾ Das sozialistische Bildungswesen, unterbaut durch Art. 25 der Verfassung, der das Grundrecht auf Bildung beinhaltet, ist bestrebt, den Einzelnen durch die Erziehung zu einer sozialistischen Persönlichkeit zu entwickeln⁶⁾ und eine Interessenübereinstimmung von Individuum und Gesellschaft herzustellen.

-
- 1) Mampel, Die sozialistische Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik, S. 564 ff; Akademie für Staats- und Rechtswissenschaften der Deutschen Demokratischen Republik (Hrsg.), Staatsrecht der Deutschen Demokratischen Republik, S. 438 f.
 - 2) Strobel, Weltanschauung, weltanschauliche Bildung und Erziehung im Unterricht und einige Grundfragen der Herausbildung einer wissenschaftlichen Weltanschauung im Studium der marxistisch-leninistischen Philosophie, S. 124.
 - 3) Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen (Hrsg.), Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1971, S. 152 ff, Ziff. 435.
 - 4) §§ 69-76 BildG vom 25.2.1965 (GBI. I S. 83).
 - 5) Sontheimer-Bleek, Die Deutsche Demokratische Republik - Politik, Gesellschaft, Wirtschaft, S. 168; Michas, Arbeitsrecht der Deutschen Demokratischen Republik, 2. Aufl., S. 306.
 - 6) Sorgenicht-Weichelt-Rieman-Semler, Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik, 2. Bd., Anm. 4 zu Art. 25; Die zehn Grundsätze der sozialistischen Jugendpolitik im Beschluß des Staatsrates der Deutschen Demokratischen Republik "Jugend und Sozialismus" vom 31.2.1967 (GBI. I S. 31); Pöppe, Mensch und Bildung

Im Bereich der Schule erfolgt die ideologische Unterweisung durch die in jeder Klasse anzutreffende Zelle der kommunistischen Jugendparteiorganisationen, der FDJ und der Pionierorganisation "Ernst Thälmann".¹⁾ Auf den Universitäten müssen "Grundlegende Gesellschaftsstudien" gehört werden, denn dieses Gebiet ist seit der 2. Hochschulreform von 1951 Prüfungsfach.²⁾ Zugleich wird der Zugang zu Fach- und Hochschulen nur den Personen erlaubt, die durch ihre bisherige Aktivität in gesellschaftlichen Organisationen ihr Bekenntnis zum sozialistischen Staat und ihre Zuverlässigkeit bewiesen haben.³⁾

An der Spitze der ideologischen Instruktion stehen jedoch die Bildungsstätten der SED,⁴⁾ die, wie die Lebensdaten der leitenden jüngeren Funktionäre ausweisen, von den meisten Spitzenkräften durchlaufen werden. Ihre Erziehungsarbeit dient dem Ziel, unter Anleitung der SED, sozialistische Persönlichkeiten heranzubilden, die sich durch eine "Einheit von Wissenschaft und sozialistischer Ideologie, von hoher Bildung und klassenmäßiger Erziehung, von Wissenschaftlichkeit und Parteilichkeit"⁵⁾ auszeichnen.

Auch im Bereich der Erwachsenenfortbildung gilt es nicht nur weitere spezifische Bildung zu vermitteln, sondern im Sinne einer umfassenden Pädagogik die Differenz zwischen persönlichem Bewußtsein und ideologischer Anforderung möglichst zu ver-

1) Vgl. § 10 JugendG vom 28.1.1974 (GBI. I S. 45) und § 3 Abs. 4 SchulO vom 20.10.1967 (BGI. II S. 769).

2) § 2 Abs. 1 UniAufgVO. Vgl. auch Leissner, Verwaltung und öffentlicher Dienst in der SBZ, S. 306 ff.

3) § 1 ZulassungsO-HS vom 1.7.1971 (GBI. II S. 486); § 1 Abs. 1 ZulassungsO-FS vom 15.4.1972 (GBI. II S. 221).

4) Parteihochschule "Karl Marx", Institut für Gesellschaftswissenschaften, Institut für Marxismus-Leninismus, Zentralinstitut für sozialistische Wirtschaftsführung beim ZK der SED. Daneben gibt es 14 Bezirksparteischulen, 26 Sonderschulen der Bezirksparteileitungen und 644 Kreis- und Betriebschulen des Marxismus-Leninismus (Reinhold, Seht, welche Kraft! Die SED - Tradition, Gegenwart, Zukunft, S. 189). Sie werden zusammen im Jahr von über 100 000 SED-Mitgliedern und -Kandidaten besucht.

5) Reinhold, Seht, welche Kraft! Die SED - Tradition, Gegenwart, Zukunft, S. 258.

kleinern.¹⁾ Die Erweiterung der Allgemeinbildung als Ergebnis der Erwachsenenqualifizierung bedeutet letztlich nichts anderes als eine Vervollkommnung der marxistisch-leninistischen Kenntnisse.²⁾ Innerhalb des Staatsdienstes stehen die Fragen der Qualifizierung unter dem Druck des Postulats, die wissenschaftliche Führungstätigkeit stets der wissenschaftlich-technischen Revolution anzupassen und so die sozialistische Staatsmacht zu stärken.³⁾ Der Schwerpunkt liegt hierbei darauf, Leiter heranzubilden und zu qualifizieren, die zugleich politisch geschult sind.⁴⁾

Schon durch die politisch-ideologische Ausrichtung des gesamten Bildungswesens wird sichergestellt, daß jeder, der sich für den Staatsdienst qualifiziert, mit den Prinzipien der Parteilichkeit und des demokratischen Sozialismus vertraut ist und sich diesen von Jugend an verpflichtet fühlt. Darüberhinaus sorgt das Kaderwesen für die "Linientreue" der Mitarbeiter in den Staatsorganen.

2.3.2. Die Kaderpolitik

Unter Kaderpolitik sind Auswahl, Ausbildung und Einsatz der Kader in allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens, hier eingeschränkt auf den Staatsdienst, zu verstehen.

"Kader"⁵⁾ ein ursprünglich aus der Militärsprache kommender Begriff kennzeichnet "Menschen, die die Verantwortung für die Leitung eines Kollektivs tragen".⁶⁾ Zu den Kadern sind alle Führungskräfte der verschiedensten gesellschaftspolitischen Bereiche (einschließlich Wirtschaft, Verwaltung, Wissenschaft, Bildung,

- 1) So muß wohl der immer wiederkehrende Ausdruck "wissenschaftliche Durchdringung" verstanden werden. Vgl. § 35 Abs. 1 BildG vom 25.2.1965 (GB1. I S. 83); Siebert, Erwachsenenbildung und Erziehungsgesellschaft der Deutschen Demokratischen Republik. Zur Geschichte und Theorie der sozialistischen Erwachsenenbildung, S. 148.
- 2) Harke, Beiträge zur Erwachsenenqualifizierung, S. 13; Bierbaum, Aus- und Weiterbildung ideologisch durchdringen, in: Arbeit und Arbeitsrecht 1971, S. 526 ff.
- 3) Möbis, Die nächsten Aufgaben zur Entwicklung eines Systems der Aus- und Weiterbildung im Staatsapparat, in: Sozialistische Demokratie 1969, Beilage, S. 2 ff.
- 4) Liebe-Dan, Nachwuchskader planmäßig entwickeln und qualifizieren, in: Sozialistische Demokratie 1968, S. 9; Müller, Differenziert und aufgabenbezogen, in: Sozialistische Demokratie 1969, S. 4.
- 5) Ausführlich hierzu Ludz-Kuppe, DDR-Handbuch, S. 452, Begriff "Kader".
- 6) Armélin, Soziologische Fragen der Arbeitskräftebewegung und der Fluktuation von Beschäftigten, S. 202; Herber-Jung, Kaderarbeit im System sozialistischer Führungstätigkeit, S. 11.

Kultur, Massenmedien und Sicherheit), Funktionäre aller Parteien und Organisationen sowie Hoch- und Fachschulabsolventen, also die zum späteren Einsatz in Führungspositionen vorgesehenen Nachwuchskräfte (sog. Kader-Reservoir) zu rechnen.¹⁾

Die Kader haben eine doppelte Aufgabe: sie sollen alle Werktätigen verstärkt auf den Marxismus-Leninismus ausrichten und zugleich deren Leistungsniveau fördern und verbessern. Kaderpolitik und Kaderarbeit dienen dazu, der SED in der Regierung, der Verwaltung und den gesellschaftlichen Organisationen ihre verfassungsrechtlich fixierte "führende Rolle" zu sichern.²⁾

Wichtigste Voraussetzung für ein Aufrücken in die Gruppe der Kader ist für den Werktätigen neben fachspezifischen Kenntnissen ein fundamentales Wissen im Marxismus-Leninismus,³⁾ das gerade für die Kader im Staatsapparat ausdrücklich betont wird⁴⁾, verbunden mit weltanschaulicher Zuverlässigkeit,⁵⁾ die bis zu unversöhnlicher Parteilichkeit gehen kann⁶⁾ und eine strenge Bindung an die SED-Beschlüsse umfaßt.⁷⁾ Die Kaderabteilung⁸⁾ der Betriebe und staatlichen

1) Ludz-Kuppe, DDR-Handbuch, S. 452 f, Begriff "Kader".

2) Kunz, Lexikon des Arbeitsrechts der Deutschen Demokratischen Republik, S. 212; Assmann-Liebe, Kaderarbeit als Voraussetzung qualifizierter staatlicher Leitung, S. 21.

3) Assmann-Liebe, Die Kaderarbeit - ein Schlüsselproblem bei der Gestaltung der entwickelten sozialistischen Gesellschaft, in: Staat und Recht 1974, S. 1302 ff; Beschluß des Staatsrates der DDR: Die weitere Gestaltung des Systems der Planung und Leitung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung, der Versorgung und Betreuung der Bevölkerung in den Bezirken, Kreisen, Städten und Gemeinden - zur Entwicklung sozialistischer Kommunalpolitik vom 16.4.1970, in: Der Staatsrat der Deutschen Demokratischen Republik 1960-1970, Dokumentation, S. 513.

4) Nach Assmann-Liebe, Die Kaderarbeit - ein Schlüsselproblem bei der Gestaltung der entwickelten sozialistischen Gesellschaft, in: Staat und Recht 1974, S. 1301 verfügen fast 90 % der leitenden Kader über Fach- oder Hochschulausbildung. Vgl. auch Richert, Macht ohne Mandat, S. 262.

5) Weiss, Die wachsenden Aufgaben der sozialistischen Staatsmacht bei der Schaffung der entwickelten sozialistischen Gesellschaft, in: Staat und Recht 1974, S. 1598 f; Anleitung zur Auswahl, Entwicklung und Förderung der Kader vom März 1954 (Hrsg. vom Ministerium des Innern, Staatssekretariat für Innere Angelegenheiten) - KadAnl -, S. 4.

6) Herber-Jung, Kaderarbeit im System sozialistischer Führungstätigkeit, S. 151; Akademie für Staats- und Rechtswissenschaften der Deutschen Demokratischen Republik (Hrsg.), Staatsrecht der Deutschen Demokratischen Republik, S. 441.

7) Müller, Kaderarbeit - Bestandteil der politischen Führungstätigkeit unserer Partei, in: Einheit 1974, S. 685.

8) Die Kaderabteilungen unterstützen die Kaderarbeit des Leiters vgl. Henning-Ladensack, Leitungsprobleme bei der Verwirklichung der Kaderpolitik und Kaderarbeit als Führungsaufgabe im Betrieb, in: Arbeitsökonomik 1968, S. 218 f; Liebe, Entwicklung von Nachwuchskadern für die örtlichen Staatsorgane, S. 36 ff.

Organe sind deshalb zumeist mit besonders zuverlässigen SED-Mitgliedern besetzt.¹⁾

Von den Kaderabteilungen wird - im Einverständnis mit der zuständigen SED-Dienststelle - im Rahmen des langfristigen Kaderbedarfsplanes²⁾ die Einstellung von Führungskräften genehmigt. Die Kaderabteilungen führen zu diesem Zweck Personalakten (häufig auch Kaderakten genannt), aus denen der Entwicklungsgang,³⁾ die umfassende Beurteilung, auch der politischen und moralischen Einstellung⁴⁾ und die zu erwartende Entwicklungsperspektive des Werktätigen zu ersehen sind.⁵⁾ Die Zuverlässigkeit der Nachwuchskader wird noch dadurch gefördert, daß die zukünftigen Leiter während ihrer Schulung vom Staats- in den Parteiapparat wechseln müssen und umgekehrt.⁶⁾ Eine Kaderentwicklungskartei,⁷⁾ Berichte über Gespräche der Kaderleiter mit den Werktätigen⁸⁾ und das Nomenklatursystem⁹⁾ vervollständigen das Instrumentarium der Kaderpolitik.

1) Richert, Macht ohne Mandat, S. 262.

2) Ausführlich hierzu Müller, Die Kaderpolitik der SED. Auswahl, Ausbildung, Entwicklung und Einsatz der Kader durch die Partei S. 7.

3) KadAnl, S. 9.

4) KadAnl, S. 6.

5) Zum Umfang der in die Kaderakte eingehenden Informationen vgl. Voigt, Kaderarbeit in der Deutschen Demokratischen Republik, in: Deutschland-Archiv 1972, S. 178 ff.

6) Beschluß des ZK-Sekretariats über das Kaderwesen vom 17.2.1965 - KadBeschl -, in: Dokumente der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands, Band X, S. 307.

7) Ausführlich hier Ludz-Kuppe, DDR-Handbuch, S. 454, Begriff "Kader".

8) Vgl. Pöschl-Ulrich, Die Vorbereitung und Durchführung von Kadergesprächen, in: Arbeit und Arbeitsrecht 1974, S. 427 ff.

9) Unter Nomenklatur ist ein Verzeichnis von Führungspositionen zu verstehen, über die nur mit Zustimmung der Nomenklaturstelle personelle Entscheidungen möglich sind. Für die Nomenklaturstelle ist - abgesehen von Spitzenpositionen, die der Nomenklaturstelle der Partei unterliegen - immer der Leiter der übergeordneten Dienststelle verantwortlich. Ausführlich hierzu Leissner, Verwaltung und öffentlicher Dienst in der SBZ, S. 297 ff; KadAnl, S. 14.

Der betriebliche bzw. staatliche Kaderlenkungsapparat wird aber noch von dem der SED Überlagert.¹⁾ Auch die Kaderabteilungen der SED arbeiten nach dem Prinzip der Nomenklatur. Abgesehen von ihrem ohnehin bestimmenden Einfluß auf die betrieblichen Kaderabteilungen, kann damit in personalpolitischen Fragen keine Entscheidung ohne ihre Zustimmung getroffen werden. Von dieser Nomenklatur werden insbesondere die Spitzen der Staatsorgane erfaßt.²⁾ Abgesehen von diesen Spitzenpositionen untersteht jeder Staatsbedienstete, der Mitglied der SED ist, der Nomenklatur der Partei. Über die Nomenklatur wird einerseits die Kaderpolitik in eine einheitliche, Partei und Staat umfassende, Willensbildung einbezogen,³⁾ zum andern wird verhindert, daß in Sub-Bereichen eine autonome Kaderpolitik entstehen kann.

Beide Ebenen der Kaderpolitik sind von den Prinzipien der Parteilichkeit und des demokratischen Sozialismus geprägt.⁴⁾ Die Verquickung von berufsorientierten und ideologisch-politischen Zwecken erhebt die Kaderpolitik weit über ein Personalausleseverfahren im hergebrachten Sinne, zumal die gesetzliche Regelung des Kaderwesens mehr als lückenhaft ist.⁵⁾

1) Ausführlich hierzu Richert, Macht ohne Mandat, S. 267 f.

2) Rausch-Stammen (Hrsg.), DDR. Das politische, wirtschaftliche und soziale System, 2. Aufl., S. 234 ff, insbesondere S. 236 mit Anm. 12; KadBeschl., S. 3o8.

3) Balla, Kaderverwaltung, Versuch zur Idealtypisierung der "Bürokratie" sowjetisch-volksdemokratischen Typus, S. 252 f.

4) Eingehend dazu Assmann-Liebe, Die Kaderarbeit - ein Schlüsselproblem bei der Gestaltung der entwickelten sozialistischen Gesellschaft, in: Staat und Recht 1974, S. 13o8 ff.

5) Rechtsgrundlagen des Kaderwesens sind: der Beschluß des Präsidiums des Ministerrates über die Ausbildung, die Aufgaben, den Einsatz, die Verteilung und Umverteilung landwirtschaftlicher Fachkader vom 1.6.1962 (GBI. II S. 373), die VO über die Verantwortung der Staatsorgane und der wirtschaftsleitenden Organe auf dem Gebiet der Struktur- und Stellenpläne vom 2o.11.1964 (GBI. II S. 1o27). Daneben sind sehr aufschlußreich die für den Dienstgebrauch bestimmte Anleitung zur Auswahl, Entwicklung und Förderung der Kader vom März 1954 (Hrsg. vom Ministerium des Innern, Staatssekretariat für Innere Angelegenheiten) und der Beschluß des ZK-Sekretariats über das Kaderwesen vom 17.2.1965 (Grundsätze über die planmäßige Entwicklung, Ausbildung, Erziehung und Verteilung der Kader in den Partei-, Staats- und Wirtschaftsorganen sowie den Massenorganisationen und auf dem Gebiet der Kultur und Volksbildung), in: Dokumente der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands, Band X, S. 3oo ff.

2.3.3. Die Personalkontrollen

Während das Qualifikationssystem und die Kaderpolitik vor allem sicherstellen, daß sich die Mitarbeiter in den Staatsorganen aus politisch-ideologisch zuverlässigen Personen rekrutieren, garantieren die Personalkontrollen, daß die "Linientreue" beibehalten wird.

Die Arbeit in den Staatsorganen wird als Klassenauftrag, als ehren- und vertrauensvolle Aufgabe und hohe gesellschaftliche Verpflichtung angesehen.¹⁾ Da die Mitarbeiter in den Staatsorganen ihren gesellschaftlichen Auftrag von der Arbeiterklasse erhalten, wird von ihnen bewußte Parteinahme und hohe Einsatzbereitschaft bei der Durchführung der Politik von Partei und Regierung, volle Wahrnehmung der persönlichen Verantwortung im Interesse der Gesellschaft, enge Verbundenheit mit den Kollektiven der Werktätigen und ein aufmerksames Verhalten gegenüber allen Bürgern verlangt. Als Beauftragte der Arbeiter- und -Bauern-Macht haben sie sowohl in der staatlichen Arbeit als auch im gesellschaftlichen Leben den sozialistischen Staat zu repräsentieren²⁾ und ihre Aufgaben auf der Grundlage des Prinzips des demokratischen Sozialismus zu erfüllen.³⁾ Oberstes Gebot ist die Treue zur Arbeiterklasse, zu ihrer marxistisch-leninistischen Partei und zum sozialistischen Staat. Die Mitarbeiter in den Staatsorganen sind verpflichtet, dem Wohle des Volkes zu dienen und im Geiste des sozialistischen Patriotismus und des proletarischen Internationalismus zu handeln.⁴⁾ Sie sollen in jeder Hinsicht ein Vorbild sein und helfen das Staats- und Rechtsbewußtsein der Bürger zu stärken.⁵⁾ Zudem haben sie das Recht und die Pflicht gegen alle Erscheinungen mangelnder Staats- und Plandisziplin, gegen hemmende Faktoren und unsozialistische Verhaltensweisen aufzutreten und die notwendigen Maßnahmen zu deren Überwindung zu ergreifen.⁶⁾

1) So Art. 21 der Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik vom 6.4.1968 (GBI. I S. 199) i.d.F. des Gesetzes zur Ergänzung und Änderung der Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik vom 7.10.1974 (GBI. I S. 425) und § 2 der VO über die Pflichten, die Rechte und die Verantwortlichkeit der Mitarbeiter in den Staatsorganen vom 19.2.1969 - StDVO - (GBI. II S. 163).

2) Akademie für Staats- und Rechtswissenschaften der Deutschen Demokratischen Republik (Hrsg.), Staatsrecht der Deutschen Demokratischen Republik, S. 441.

3) Sindermann, Über die Verantwortung des Staatsfunktionärs, in: Staat und Recht 1973, S. 1626.

4) Akademie für Staats- und Rechtswissenschaften der Deutschen Demokratischen Republik (Hrsg.), Staatsrecht der Deutschen Demokratischen Republik, S. 448.

5) Vgl. dazu auch den Beschluß über die Verbesserung der Rechtsarbeit in der Volkswirtschaft vom 13.6.1974 (GBI. I S. 313).

6) Akademie für Staats- und Rechtswissenschaften der Deutschen Demokratischen Republik (Hrsg.), Staatsrecht der Deutschen Demokratischen Republik, S. 450.

Für die Verwirklichung dieser Grundsätze sind die Mitarbeiter in den Staatsorganen der Arbeiterklasse und ihrer Partei sowie den zuständigen staatlichen Machtorganen verantwortlich und rechenschaftspflichtig.¹⁾

In erster Linie sichert das gut entwickelte Disziplinarrecht²⁾ die Einhaltung der Pflichten der Mitarbeiter. Darüberhinaus eröffnet die 14tägige Kündigungsfrist³⁾ die Möglichkeit mißliebige Mitarbeiter auch ohne Disziplinarverfahren schnell aus dem Staatsdienst zu entfernen.

Die Parteien nehmen in Form der internen und externen Parteiaufsicht Einfluß auf die Tätigkeit der Staatsbediensteten.⁴⁾ Der Parteiaufsicht unterliegen alle Mitarbeiter in den Staatsorganen, unabhängig davon, ob sie SED-Mitglieder sind oder nicht.⁵⁾

Von den gesellschaftlichen Kontrollen ist die Arbeiter- und-Bauern-Inspektion⁶⁾ zu erwähnen, die seit 1963⁷⁾ als Organ des Zentralkomitees der SED und des Ministerrates der DDR besteht.⁸⁾ Sie hat das Recht, umfassende Informationen einzuholen und den Leitern Vorschläge zu erteilen.⁹⁾ Sie kann des weiteren Maßnahmen und Weisungen aufheben und beim Vorliegen von Ordnungswidrigkeiten Sanktionen verhängen.¹⁰⁾ Ihre Zuständigkeit erstreckt sich auf sämtliche Mitarbeiter in den Staatsorganen, mit Ausnahme der Richter.¹¹⁾

1) So die Präambel und § 2 StDVO. Vgl. auch den Bericht des Zentralkomitees der sozialistischen Einheitspartei Deutschlands an den IX. Parteitag der SED, Berichterstatter: Gen. Erich Honecker, S. 83.

2) Ausführlich hierzu Jacobs, Das Recht des Staatsdienstes in der Deutschen Demokratischen Republik, S. 156 ff.

3) Vgl. S. 168 f der Arbeit.

4) Vgl. dazu Jacobs, Das Recht des Staatsdienstes in der Deutschen Demokratischen Republik, S. 227 ff.

5) Brunner, Kontrolle in Deutschland, S. 359 ff.

6) Ihre Aufgaben regeln sich nach dem Beschluß des ZK der SED und des Ministerrates der DDR über die Arbeiter- und Bauern-Inspektion der DDR vom 6.8.1974 (GBl. I S. 389) - ABI-Beschl - Vgl. auch Grunau, die Betriebskommission der ABI.

7) Sie löste 1963 die "Zentrale Kommission für Staatliche Kontrolle" ab. Ausführlich hierzu v.Hoff, Mitbestimmung in der DDR und in der UdSSR, S. 279 f.

8) II. 7. ABI-Beschl.

9) III. 22. ABI-Beschl.

10) III. 23. ABI-Beschl.

11) I. 3. ABI-Beschl.

2.4. Die Treue zum System, Kernpunkt der sozialistischen Gesellschaftspolitik

Obwohl es in der Deutschen Demokratischen Republik kein Beamtenverhältnis und damit kein öffentlich-rechtliches Dienst- und Treueverhältnis der Staatsbediensteten gibt, ist die Treue zum System eine unabdingbare Voraussetzung für die Mitarbeiter in den Staatsorganen. Die politische Qualifikation rangiert vor der fachlichen. Damit die Mitarbeiter in den Staatsorganen ihre hohe gesellschaftliche Verpflichtung erfüllen können, müssen sie sich zum Marxismus-Leninismus bekennen, weltanschauliche Zuverlässigkeit beweisen, Parteilichkeit zeigen, die führende Rolle der SED anerkennen und im Geiste des sozialistischen Patriotismus und des proletarischen Internationalismus handeln. Die Treue zur Arbeiterklasse, zu ihrer marxistisch-leninistischen Partei und zum sozialistischen Staat ist oberstes Gebot.

Auch die Machthaber der Deutschen Demokratischen Republik haben erkannt, daß ein ergebener Staatsapparat die grundlegende Bedingung für die Ausübung der Macht darstellt. Die Treue zum System steht damit im Mittelpunkt der gesamten sozialistischen Gesellschaftspolitik.

Während sich die freiheitliche Demokratie der Bundesrepublik auf eine treumäßige Bindung ihrer Beamtenschaft beschränkt, verlangt das totalitäre Regime der Deutschen Demokratischen Republik von jedem einzelnen, daß er sich zu den Grundprinzipien des Systems bekennt und mit ihnen identifiziert. Politische Zuverlässigkeit ist nicht nur ein Erfordernis für den Staatsdienst, sondern schlechthin für jede gehobene Position. Schon der Zugang zu den Hoch- und Fachschulen hängt ja von der marxistisch-leninistischen Gesinnung des Bewerbers ab. Eine distanzierte oder gar ablehnende Haltung gegenüber dem politischen System - wie sie die freiheitliche Demokratie jedem Bürger, soweit er nicht gerade im Staatsdienst tätig ist, zuerkennt - wird nicht akzeptiert. Die sozialistische Gesellschaft versteht sich als eine Gesellschaft der Aktivisten; die besondere Inpflichtnahme der Mitarbeiter in den Staatsorganen erklärt sich dadurch, daß mit ihrer Hilfe die Macht ausgeübt und gefestigt wird und daß ihnen, die die Politik von Partei- und Staatsführung verwirklichen, eine Vorbildwirkung zukommt.

Faßt man das bisher Gesagte zusammen, so ergibt sich, daß die Treuepflicht in einem totalitären System eine weitaus größere Rolle spielt als in der freiheitlichen Demokratie und daß sie gerade dort als zentrales Kriterium der Systemerhaltung anzusehen ist.

VI. Zusammenfassung und Ergebnis

Die beamtenrechtliche Treuepflicht geht - wie der geschichtliche Abriß zeigt - auf lehensrechtliche Vorstellungen zurück und ist damit, dem Ursprung nach, wesentlich älter als das moderne Berufsbeamtentum und die freiheitliche demokratische Ordnung des Grundgesetzes. Sie ist auch heute noch die zentrale Pflicht des Beamtenverhältnisses. Ihr Inhalt, sowie ihr Adressat werden durch das politische System der Bundesrepublik und seine gesellschaftliche Ordnung bestimmt.

Treuenehmer ist das politische Prinzip der freiheitlichen demokratischen Grundordnung des Grundgesetzes.

Durch die Einführung der parlamentarisch repräsentativen Demokratie hat sich die personale Treubindung in eine institutionelle verwandelt; an die Stelle des Monarchen ist das politische Prinzip getreten. Obwohl der institutionellen Treue ein personaler Bezugspunkt fehlt, ist sie nicht mit bloßer Interessenwahrung gleichzusetzen, denn wie die persönliche Treue fordert sie neben einem bestimmten äußeren Verhalten des Beamten die entsprechende innere Einstellung.

Aus der nicht näher umschriebenen besonderen Treuepflicht der Beamten folgen die Verfassungstreuepflicht, die Neutralitätspflicht, das Streikverbot und die Pflicht zur Indienststellung der gesamten Persönlichkeit.

Die Verfassungstreuepflicht verlangt, daß der Beamte sich zu der freiheitlichen demokratischen Grundordnung des Grundgesetzes bekennt und bereit ist, jederzeit, innerhalb und außerhalb des Dienstes, für sie einzutreten.

Die freiheitliche demokratische Grundordnung des Grundgesetzes ist die, vom Konsens aller Bürger umfaßte, "theologia civilis" des politischen Systems der Bundesrepublik. Sie ist unantastbar und die wehrhafte Demokratie des Grundgesetzes versagt jedem (dem einzelnen Bürger genauso wie den Organisationen) den Schutz, der in aggressiv kämpferischer Weise gegen sie vorgeht. Ihre Inhalte werden vom Bundesverfassungsgericht bindend festgelegt, denn dieses ist in der Bundesrepublik dazu berufen, die in der Verfassung normierten Grundentscheidungen des politischen Systems interpretierend zu gestalten.

Die Verfassungstreuepflicht beinhaltet weder eine Propagandapflicht noch verlangt sie eine Übereinstimmung mit den Zielen und der Politik der jeweiligen Regierung.

Die Verfassungstreuepflicht ist jedoch unabdingbare Voraussetzung für die Berufung in das Beamtenverhältnis.

Sie bewahrt den Beamten vor einem Gewissenskonflikt und stellt sicher, daß er stets nach Recht und Gesetz und im Sinne der politischen Grundentscheidung handelt. Diese Identifikation des Beamten mit den Essentialen der Verfassung ist vor allem auch deshalb erforderlich, weil die Verwaltung in der parlamentarischen Demokratie der Bundesrepublik weit über ihren ursprünglichen Bereich der Umsetzung von politischen Entscheidungen in Verwaltungshandeln hinausgewachsen und (was z.B. die Planung anbelangt) selbst zur politischen Institution geworden ist, obwohl ihr jede demokratische Legitimation fehlt.

Die Verfassungstreuepflicht der Beamten steht nicht in Widerspruch zu den verfassungsrechtlich garantierten bürgerlichen Freiheiten.

Der Eintritt in das Beamtenverhältnis bewirkt keinen Grundrechtsverzicht. Wer Beamter wird, macht lediglich von seiner Freiheit zur Selbstbindung Gebrauch.

Darin, daß der Erwerb der Beamteneigenschaft das Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung voraussetzt, liegt keine Verletzung der grundgesetzlich verbürgten Bekenntnisfreiheit. Die freiheitliche demokratische Grundordnung bildet den Maßstab für alles politische Handeln; sie zu wahren, ist die erste Pflicht aller staatlichen Institutionen. Es ist daher sachgerecht und verfassungsrechtlich unbedenklich, durch das Erfordernis der Verfassungstreue auch die Beamtenschaft zur Einhaltung dieser obersten Verfassungsprinzipien zu verpflichten.

Obwohl es die Verfassungstreue den Beamten verbietet, sich Organisationen, insbesondere Parteien, anzuschließen, die sich nicht im Einklang mit den Grundwerten der Verfassung befinden, schränkt sie die Freiheit der politischen Betätigung für Beamte nicht unzulässig ein. Die Parteien nehmen in der Parteiendemokratie zwar eine Sonderstellung ein und genießen einen erhöhten Bestandsschutz, da nur das Bundesverfassungsgericht ihre Verfassungswidrigkeit feststellen und ein Parteiverbot aussprechen kann. Das Parteienprivileg schützt aber nur die Parteiorganisation als solche und ist kein Privileg ihrer Mitglieder und Sympathisanten. Es

können deshalb auch solche Beamtenanwärter abgewiesen bzw. Beamte aus dem Dienst entfernt werden, die einer nicht verbotenen, aber verfassungsfeindlichen Partei (Organisation) angehören.

Das Erfordernis der Verfassungstreue ist eine durch zwingende Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigte, subjektive Zulassungsvoraussetzung für den Beruf des Beamten. Das Grundrecht der Berufsfreiheit wird dadurch nicht verletzt.

Problematisch ist und bleibt die Prüfung der Verfassungstreue. Dies umsomehr, als sich im Bund und in den Ländern unterschiedliche Grundsätze und abweichende Verfahren zur Prüfung der Verfassungstreue entwickelt haben.

Dennoch ist an der Verfassungstreuepflicht für Beamte festzuhalten. Nur der Kreis der Beamten sollte in Zukunft enger begrenzt und auf die Bereiche "Innere Sicherheit" und "Umverteilung" beschränkt werden.

Die Neutralitätspflicht fordert ein loyales, unparteiisches und unbefangenes Verhalten des Beamten.

Die Verwaltung hat in der parlamentarisch repräsentativen Demokratie die Entscheidungen der demokratisch legitimierten Staatsinstanzen, d.h. des Parlaments und der Regierung, zu vollziehen. Der auf Lebenszeit berufene Beamte muß sich der jeweiligen Regierung zur Verfügung stellen und ihr Handlungsprogramm, ungeachtet der eigenen politischen Vorstellungen, verwirklichen.

Der Beamte darf nicht gruppenorientiert handeln.

Er muß seine Entscheidungen unbeeinflusst von Sympathien und Antipathien, von parteipolitischen, konfessionellen und sonstigen sachfremden Erwägungen treffen und hat alles zu unterlassen, was ihn parteilich erscheinen lassen könnte.

Die Neutralitätspflicht schließt dennoch eine parteipolitische Betätigung des Beamten nicht aus. In der Parteiendemokratie findet die politische Willensbildung vornehmlich in den Parteien statt; sie müssen deshalb auch den Beamten offenstehen, zumal das Verbot der parteipolitischen Betätigung eine innere Parteinahme der Beamten nie verhindern könnte.

Der Parteigehorsam darf den Dienstgehorsam des Beamten nicht infrage stellen. Insbesondere sollte der Beamte keine Parteiämter und -funktionen übernehmen, die seine Unabhängigkeit gefährden.

Eine parteipolitische Bindung der Beamten begünstigt die Ämterpatronage, da jede Regierung bestrebt ist, ihr Handlungsprogramm durch politisch Gleichgesinnte vollziehen zu lassen.

In einigen, eng begrenzten Bereichen der Verwaltung ist eine gesinnungsmäßige Übereinstimmung von politischer Führung und Bürokratie jedoch unumgänglich, um eine exakte Umsetzung der politischen Entscheidungen in Verwaltungshandeln zu gewährleisten; sie sind den politischen Beamten vorbehalten.

Die Neutralitätspflicht untersagt es den Beamten nicht, bei Wahlen zu den Vertretungskörperschaften zu kandidieren. Erlangt ein Beamter ein Mandat, wird er für die Dauer seiner Mitgliedschaft in den Ruhestand versetzt. Trotz dieser Inkompatibilitätsregelung ist die Parlamentszugehörigkeit von Beamten vor allem hinsichtlich des Gewaltenteilungsprinzips problematisch. Die Parteien sollten bei der Kandidatenauswahl darauf achten, daß eine "Überrepräsentation" der Beamten in den Parlamenten vermieden wird.

Ein gesellschaftspolitisches, soziales und wirtschaftliches Engagement des Beamten steht ebenfalls unter dem Neutralitätsgebot. Der Beamte darf durch die Ausübung von Nebentätigkeiten nicht in eine Pflichten- bzw. Interessenkollision geraten.

Aus der besonderen Treuepflicht folgt auch heute noch ein Streikverbot. Das Verfassungsgebot einer ununterbrochenen rechtssatzmäßigen Ausübung der Staatsgewalt beruht auf der freiheitlich demokratischen Grundordnung des Grundgesetzes, dem die Beamten in besonderem Maße verpflichtet sind.

In der freiheitlichen Demokratie ist die Pflicht des Beamten zur Indienststellung der gesamten Persönlichkeit erheblich eingeschränkt. Der Beamte darf durch seine private Lebensführung das Vertrauen des Bürgers in die Verwaltung nicht schmälern; er hat dagegen nicht die Funktion, ein ethisches oder sittliches Minimum vorzuleben.

Die Treuepflicht ist zwar die zentrale Pflicht des Beamtenverhältnisses, sie ist jedoch keinesfalls auf dieses beschränkt und findet sich - wie das Beispiel der Deutschen Demokratischen Republik zeigt - auch bei den Staatsbediensteten anderer politischer Systeme. Sie ist als zentrales Kriterium der Systemerhaltung anzusehen.

Die besondere Treuepflicht trägt wesentlich dazu bei, daß die Beamten, die ihr in der parlamentarisch repräsentativen Demokratie der Bundesrepublik zugewiesenen und für den Fortbestand der politischen Ordnung entscheidenden Funktionen erfüllen.

Obwohl die DDR sich vom überkommenen Beamtenapparat gelöst und die Verwaltung nicht-beamteten Funktionären übertragen hat, wollte und konnte auch sie auf eine treumäßige Bindung ihrer Staatsbediensteten nicht verzichten, um die führende Rolle der SED zu sichern und den demokratischen Sozialismus zu verwirklichen. Die Treue zum System ist oberste Pflicht und Grundvoraussetzung für den Staatsdienst. Da der Staat alle Lebensbereiche kontrolliert, ist die Inpflichtnahme viel ausgeprägter als im freiheitlich demokratischen System der Bundesrepublik.

Die Treuepflicht ist nicht ein Relikt vergangener Tage, sondern auch heute noch die unabdingbare Voraussetzung jeder funktionierenden Staatsverwaltung und damit jeder bestandsfähigen politischen Ordnung. Der Inhalt der Treuepflicht ist wandelbar; er wird von den Grundwerten des jeweiligen politischen Systems bestimmt.

Literaturverzeichnis

- Abendroth, Wolfgang
Das KPD - Verbotsurteil des Bundesverfassungsgerichts, in: Zeitschrift für Politik 1956, S. 305 ff
- Agena, Carl August
Der Amtmann im 17. und 18. Jahrhundert, Ein Beitrag zur Geschichte des Richter- und Beamtentums, Dissertation, Göttingen 1973
- Akademie für Staats- und Rechtswissenschaften der DDR, Potsdam-Babelsberg (Hrsg.)
Staatsrecht der Deutschen Demokratischen Republik, Lehrbuch, Berlin (Ost) 1978
- Amélin, Peter
Soziologische Fragen der Arbeitskräftebewegung und der Fluktuation von Beschäftigten, Dissertation, Berlin (Ost) 1967
- Anders, Georg
Zur Problematik der Institution der politischen Beamten, in: DÖV 1967, S. 611 ff
- Anschütz, Gerhard
Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919, Unveränderter Nachdruck der Ausgabe von 1933, Bad Homburg 1965
- Arbeitskreis "Verteidigt die verfassungsmäßigen Rechte" (Hrsg.)
Reden gegen das Berufsverbot, Hefte zu politischen Gegenwartsfragen, Bd. 27, Frankfurt 1976
- Arndt, Gottfried
Die Verfassungstreuepflicht im öffentlichen Dienstrecht und das Grundgesetz, in: DÖV 1973, S. 584 ff
- Assmann, Walter
Pflichten und Rechte der Mitarbeiter, in: Sozialistische Demokratie 1969, S. 4
- Assmann, Walter;
Liebe, Günther
Kaderarbeit als Voraussetzung qualifizierter staatlicher Leitung, Berlin (Ost) 1972
- Assmann, Walter;
Liebe, Günther
Die Kaderarbeit - ein Schlüsselproblem bei der Gestaltung der entwickelten sozialistischen Gesellschaft, in: Staat und Recht 1974, S. 1299 ff
- Azzola, Axel;
Lautner, Gerd
Loyalitätspflicht und politische Kommunikationsrechte der Beamten, in: ZBR 1973, S. 124 ff
- Bericht des Zentralkomitees der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands an den IX. Parteitag der SED, Berichterstatter: Genosse Erich Honecker, Berlin (Ost) 1976

- Balla, Bălint Kaderverwaltung, Versuch der Idealtypisierung der "Bürokratie" sowjetisch-volksdemokratischen Typus, Stuttgart 1972
- Baltes, Joachim Die Neutralität des Berufsbeamten, Exemplarische Bestimmung eines hergebrachten Grundsatzes des Berufsbeamtentums, Schriften zur öffentlichen Verwaltung, Bd. 3, Würzburg 1973
- Baum, Rudolf Der öffentliche Dienst im Verhältnis zu Regierung und Parlament, in: Parlament, Regierung, öffentlicher Dienst, Schriften zur Staats- und Gesellschaftspolitik, Bd. 14, Bonn-Bad Godesberg 1977, S. 19 ff
- Becker, Peter Die Berufsverbotspraxis als Vehikel zur Fundamentalerosion des Grundgesetzes, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 1974, S. 378 ff
- Becker, Willy; Luft, Hans; Schulze, Gerhard Lenin und der demokratische Zentralismus heute, Berlin (Ost) 1970
- Behnke, Kurt Bundesdisziplinarordnung, Kommentar, 2. Aufl., Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1970
- Bendix, Ludwig Das Streikrecht der Beamten, Berlin 1922
- Benz, Wilfried Beamtenverhältnis und Arbeitsverhältnis, Arbeits- und Sozialrechtliche Studien, Heft 11, Stuttgart 1969
- Berg, Wilfried Politik, Beamtentum und politische Beamte, in: MDR 1973, S. 185 ff
- Bethge, Horst u.a. (Hrsg.) Die Zerstörung der Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland durch Berufsverbote, Köln 1976
- Bethge, Horst; Roßmann, Erich (Hrsg.) Der Kampf gegen das Berufsverbot, Dokumentation der Fälle und des Widerstandes, Köln 1973
- Beutin; Metscher; Mayer B. (Hrsg.) Berufsverbot, Ein bundesdeutsches Lesebuch, Fischerhuder Texte 15, Fischerhude o.J.
- Bierbaum, Eva-Maria Aus- und Weiterbildung ideologisch durchdringen, in: Arbeit und Arbeitsrecht 1971, S. 526 ff
- Bischoff, F. Die unreaale These vom unpolitischen Beamten, in: ZBR 1959, S. 377 ff
- Bochalli, Alfred Kommentar zum Bundesbeamtengesetz, 2. Aufl., München-Berlin 1958

Boeck, Hans

Ethische Probleme der sozialistischen Führungstätigkeit, Berlin (Ost) 1968

Bönninger, Karl; Hochbaum, Hans-Ulrich; Lekschas, Eva; Schulze, Gerhard

Das Verwaltungsrecht der Deutschen Demokratischen Republik, Allgemeiner Teil, Berlin (Ost) 1957

Böttcher, Reinhard

Die politische Treuepflicht der Beamten und Soldaten und die Grundrechte der Kommunikation, Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 46, Berlin 1967

Borgs-Maciejewski, Hermann

Radikale im öffentlichen Dienst, Dokumente, Debatten, Urteile, Bonn-Bad Godesberg 1973

Bracher, Karl-Dietrich

Die Auflösung der Weimarer Republik, Eine Studie zum Problem des Machtverfalls in der Demokratie, Schriften des Instituts für Politische Wissenschaft, Bd. 4, 2. Aufl., Villingen 1957

Brand, Arthur

Das Beamtenrecht, Die Rechtsverhältnisse der preußischen Staats- und Kommunalbeamten, 3. Aufl., Berlin 1928

Brandt, Edmund (Hrsg.)

Die politische Treuepflicht, Rechtsquellen zur Geschichte des deutschen Berufsbeamten-tums, Karlsruhe-Heidelberg 1976

Brunner, Georg

Kontrolle in Deutschland, Köln 1972

Brunner, Heinrich;
v. Schwerin, Claudius

Deutsche Rechtsgeschichte, 1. Bd., 2. Aufl., München-Leipzig 1928

Brunnbauer, Theo

Hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamten-tums gemäß Art. 33 Abs. V GG, Jur.Diss., Würzburg 1960

Bruns, Herbert

Das Prinzip verfassungsrechtlicher Sicherung der Beamtenrechte, Untersucht für den Be-soldungs- und Versorgungsanspruch der Beamten, Köln 1955

Bulla, Eckart

Die Lehre von der streitbaren Demokratie, in: AÖR 98 (1973), S. 340 ff

Bundesleitung des Deutschen
Beamtenbundes (Hrsg.)

Deutscher Beamtenbund, Zur 50. Wiederkehr des Gründungstages am 4.12.1918, Bad Godesberg o.J.

Bundesministerium für Gesamt-
deutsche Fragen (Hrsg.)

Die SBZ in den Jahren 1945-1954, Bonn 1956

Carstens

Politische Führung, Stuttgart 1971

- Clauß, Wilhelm Der Staatsbeamte als Abgeordneter in der Verfassungsentwicklung der deutschen Staaten, Freiburger Abhandlungen aus dem Gebiete des öffentlichen Rechts, Heft IX, 1906
- Claussen, Rudolf Ist das materielle Disziplinarrecht reformbedürftig?, in: ZBR 1976, S. 331 ff
- Dokumente der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands, Band X, Berlin (Ost) 1967
- Der Staatsrat der Deutschen Demokratischen Republik 1960 - 1970, Dokumentation, Berlin (Ost) 1970
- Däubler, Wolfgang Der Streik im öffentlichen Dienst, Juristische Studien, Bd. 17, Tübingen 1970
- Dagtoglou, Prodromos Der Private als Fachmann und Interessenvertreter, Heidelberg 1964
- Dagtaglou, Prodromos Gutachten, in: Verfassungspolitische Probleme einer Reform des öffentlichen Dienstrechts, Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Bd. 6, S. 13 ff; Baden-Baden 1973
- Daniels, Hans Die wohlerworbenen Rechte der Beamten in Theorie und Praxis, Bücherei des Beamtenrechts, Bd. 2, Mannheim u.a. 1932
- Daniels, Hans Das deutsche Beamtengesetz, 1932
- Dietz, Rolf Die Koalitionsfreiheit, in: Bettermann-Nipperdey-Scheuner, Handbuch der Grundrechte, Bd. III/1, S. 417 ff
- v.Doemming, Klaus-Berto; Füßlein, Rudolf Werner; Matz, Werner Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, in: JöR N.F. 1 (1951), S. 1 ff, insbes. S. 314 ff
- Doernberg, Stefan Kurze Geschichte der Deutschen Demokratischen Republik, Berlin (Ost) 1961
- Donle, Hanns Zur Problematik der besonderen Gewaltverhältnisse, Unter Berücksichtigung vor allem der Einschränkung der Grundrechte, Jur. Diss., Würzburg 1960
- Duppré, Fritz Der leitende Beamte und die politische Spitze des Amtes, in: Öffentlicher Dienst und politischer Bereich, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 37, Berlin 1968, S. 14 ff

- Eberhard, Wolfram Chinas Geschichte, 1. Bd., Bern 1948
- Ehmke, Horst Wirtschaft und Verfassung, 1961
- Ehmke, Horst "Staat" und "Gesellschaft" als verfassungstheoretisches Problem, in: Festgabe für Rudolf Smend, 1962, S. 23 ff
- Ehrenburg, Victor Commendation und Huldigung nach fränkischem Recht, Weimar 1877
- Ellwein, Thomas;
Görlitz, Axel Parlament und Verwaltung, 1. Teil: Gesetzgebung und politische Kontrolle, Stuttgart 1967
- Ellwein, Thomas Politik und Planung, Stuttgart 1968
- Ellwein, Thomas Regierung und Verwaltung I, Regierung als politische Führung, Stuttgart 1970
- Ellwein, Thomas Kontrolle der Bürokratie oder Kontrolle durch die Bürokratie, in: Probleme der Demokratie heute, in: PVS 1970, Sonderheft 2, S. 170 ff
- Ellwein, Thomas;
Zoll, Ralf Berufsbeamtentum - Anspruch und Wirklichkeit, Zur Entwicklung und Problematik des öffentlichen Dienstes, Düsseldorf 1973
- Ellwein, Thomas Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., Opladen 1973;
4. Aufl., Opladen 1977
- Eschenburg, Theodor Der Beamte in Partei und Parlament, Frankfurt 1952
- Eschenburg, Theodor Parteipolitische Neutralisierung der Beamtenschaft, in: DÖV 1952, S. 289 ff
- Eschenburg, Theodor Staatsautorität und Gruppenegoismus, Düsseldorf 1955
- Eschenburg, Theodor Ämterpatronage im Parteienstaat, 1955
- Eschenburg, Theodor Ämterpatronage, Stuttgart 1961
- Everling, Friedrich Der preußische Beamteneid, Dissertation, Halle 1915
- Evers, Hans-Ulrich Beamter und Politik, in: Festgabe für Heinrich Herrfahdt zum 70. Geburtstag, Marburg 1961, S. 19 ff
- Feindt, Erich Streikrecht für einen künftigen öffentlichen Dienst, in: ZBR 1974, S. 309 ff

- Fenske, Hans Monarchisches Beamtentum und demokratischer Staat, Zum Problem der Bürokratie in der Weimarer Republik, in: Demokratie und Verwaltung, 25 Jahre Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Schriften der Hochschule Speyer, Bd. 50, Berlin 1972, S. 117 ff
- Fenske, Hans Beamtenpolitik in der Weimarer Republik, in: Verwaltungsarchiv 1973, S. 117 ff
- Fischbach, Oskar Georg Kommentar zum Bundesbeamtengesetz, 3. Aufl., Köln-Berlin-Bonn-München 1964
- Fleiner, Fritz Deutschlands Verfassungswandlungen, Vortrag 1919, Ausgewählte Schriften und Reden, Zürich 1941, S. 396 ff
- Fliedner, Ortlieb Die Zumessung der Disziplinarmaßnahmen, Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 203, Berlin 1972
- Fliedner, Ortlieb Neuordnung des Beamtendisziplinarrechts?, in: DÖV 1973, S. 664 ff
- Forsthoff, Ernst;
Bachof, Otto Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates, in: VVDStRL 12 (1954), S. 8 ff
- Forsthoff, Ernst Die Umbildung des Verfassungsgesetzes, in: Festschrift Carl Schmitt, Berlin 1959
- Forsthoff, Ernst Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 1. Bd: Allgemeiner Teil, 8. Aufl., Berlin-München 1961; 10. Aufl., München 1973
- Forsthoff, Ernst Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit, 2. Aufl., Stuttgart 1961
- Forsthoff, Ernst (Hrsg.) Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit, Aufsätze und Essays, Darmstadt 1968
- Forsthoff, Ernst Rechtsgutachten, in: Verfassungsrechtliche Grenzen einer Reform des öffentlichen Dienstrechts, Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Bd. 5, S. 17 ff, Baden-Baden 1973
- Fraenkel, Ernst Der Pluralismus als Strukturelement der freiheitlich rechtsstaatlichen Demokratie, in: Verhandlungen des 45. DJT, Karlsruhe 1964, Bd. II, München-Berlin 1965
- Fraenkel, Ernst Deutschland und die westlichen Demokratien, Stuttgart 1964; 5. Aufl., Stuttgart 1973

- Frister, Erich;
Jochimsen, Luc (Hrsg.)
Wie links dürfen Lehrer sein? Rororo
aktuell 1555, Hamburg 1972
- Frowein, Jochen
Die politische Betätigung des Beamten,
Tübingen 1967
- Gallwas, Hans-Ulrich
Faktische Beeinträchtigung im Bereich
der Grundrechte, Berlin 1970
- Geiger, Willi; Nawroth, Edgar;
v.Nell-Breunig, Oswald
Sozialer Rechtsstaat, Wohlfahrtsstaat,
Versorgungsstaat, Paderborn 1962
- v. Gerber, Carl Friedrich
System des deutschen Privatrechts, 14. Aufl.,
Jena 1882
- Gerber, Hans
Vom Begriff und Wesen des Beamtentums, in:
AöR N.F. 18 (1930), S. 1 ff
- Gerber, Hans
Entwicklung und Reform des Beamtenrechts,
in: VVDStRL 7 (1932), S. 2 ff
- Gerber, Hans
Die grundsätzliche Bedeutung der beamten-
rechtlichen Regelungen des Bonner Grund-
gesetzes, in: DVBl 1951, S. 489 ff
- Goldberg, Otto
Die politischen Beamten im deutschen Reich,
in Preußen und in Sachsen, Berlin 1932
- Grewe, Wilhelm
Politische Treuepflicht im öffentlichen
Dienst, Glosse, in: AöR 76 (1950/51),
S. 335 ff
- Grewe, Wilhelm
Die politischen Treuepflichten der Angehöri-
gen des öffentlichen Dienstes, in: Treue-
pflicht im öffentlichen Dienst, 1951
- Grewe, Wilhelm
Inwieweit läßt Art. 33 Abs. 5 des Grundge-
setzes eine Reform des Beamtenrechts zu?,
in: Verhandlungen des 39. DJT in Stuttgart
1951, Tübingen 1952
- Grumann, Gustav (Leiter
eines Autoren-Kollektivs)
Die Betriebskommission der ABI, Berlin
(Ost) 1965
- Gyptner, Richard
Aktivisten der ersten Stunde, in: Wir sind
die Kraft, Der Weg der Deutschen Demokrati-
schen Republik, Erinnerungen, Hrsg. vom
Institut für Marxismus-Leninismus beim ZK
der SED, Berlin (Ost) 1959, S. 81 ff
- Habermas, Jürgen
Strukturwandel der Öffentlichkeit, Unter-
suchungen zu einer Kategorie der bürger-
lichen Gesellschaft, 2. Aufl., Berlin 1965

- Häberle, Peter Öffentliches Interesse als juristisches Problem, Bad Homburg 1970
- Häberle, Peter Berufsständische Satzungsautonomie und staatliche Gesetzgebung, in: DVBl 1972, S. 909 ff
- Häberle, Peter Grundrechte im Leistungsstaat, in: VVDStRL 30 (1972), S. 43 ff
- Hainke, Axel Die politische Elite der Deutschen Demokratischen Republik, in: Gegenwartskunde 1968, S. 237 ff
- Hamann; Lenz Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 3. Aufl., Neuwied-Berlin 1970
- Hanau, Peter Kein Streikverbot für Beamte?, in: JuS 1971, S. 120 ff
- Harke, Erdmann (Leiter eines Autoren-Kollektivs) Beiträge zur Erwachsenenqualifizierung, Berlin (Ost) 1971
- Hartleb, Jutta Die Frage nach der Parteienzugehörigkeit im öffentlichen Dienst, Dissertation, München 1968
- Hartleb, Jutta Die Frage nach der Parteizugehörigkeit im öffentlichen Dienst, in: ZBR 1970, S. 179 ff
- Hartung, Fritz Studien zur Geschichte der preußischen Verwaltung, Berlin 1942-1944
- Heilfron, Ed. (Hrsg.) Die deutsche Nationalversammlung im Jahre 1919, 6. Bd., Berlin 1919
- Helfritz, Hans Die Entwicklung des öffentlichen Rechts in Preußen seit Inkrafttreten der neuen Verfassung, in: JÖR 14 (1926), S. 232 ff
- Helfritz, Hans Grundzüge des Beamtenrechts, Berlin-Wien 1929
- Henning, Neidhard; Ladensack, Klaus Leitungsprobleme bei der Verwirklichung der Kaderpolitik und Kaderarbeit als Führungsaufgabe im Betrieb, in: Arbeitsökonomik 1968, S. 213 ff
- Hennis, Wilhelm Parlament, Regierung, öffentlicher Dienst - Droht eine Gleichgewichtsstörung im Verfassungsleben von Bund, Ländern und Gemeinden?, in: Schriften zur Staats- und Gesellschaftspolitik, Bd. 14, Bonn-Bad Godesberg 1977, S. 35 ff

- Herber, Richard;
Jung, Herbert Kaderarbeit im System sozialistischer
Führungstätigkeit, Berlin (Ost) 1968
- Herzog, Roman Allgemeine Staatslehre, Frankfurt 1971
- Herzog, Roman Gutachten, in: Verfassungspolitische
Probleme einer Reform des öffentlichen
Dienstrechts, Studienkommission für die
Reform des öffentlichen Dienstrechts,
Bd. 6, S. 161 ff, Baden-Baden 1973
- Hesse, Konrad Die verfassungsrechtliche Stellung der
politischen Parteien im modernen Staat,
in: VVDStRL 17 (1959), S. 11 ff
- Hesse, Konrad Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundes-
republik, 5. Aufl., Karlsruhe 1972
- Heyland, Carl Deutsches Beamtenrecht, Eine systematische
Darstellung nach dem Stand vom 1.7.1938,
Berlin 1938
- Heyland, Carl Das Berufsbeamtentum im neuen demokratischen
Staat, Eine staatsrechtliche Studie nach dem
Stand vom 1.10.1948, Berlin 1949
- Hintze, Otto Der Beamtenstand, Darmstadt 1963
- Hočevar; Köhle Die politischen Parteien in der Bundesrepu-
blik Deutschland, München 1971
- Höhn, Reinhard Das subjektive öffentliche Recht und der neue
Staat, in: Deutsche Rechtswissenschaft 1936,
S. 46 ff
- v.Hoff, Falk-Ulrich Mitbestimmung in der DDR und in der UdSSR,
Dissertation, Göttingen 1973
- Hoffmann, Reinhard Beamtentum und Streik, in: AöR 91 (1966),
S. 141 ff
- Hohenester, Hermann Die Grenzen der Streikfreiheit im Hinblick
auf die Arbeitsniederlegung als solche,
München 1956
- Horn, Hanspeter Das System der örtlichen Volksvertretungen
und ihrer Räte in der Deutschen Demokratischen
Republik, Dissertation, Göttingen 1973
- Hueck, Alfred;
Nipperdey, Hans Carl Lehrbuch des Arbeitsrechts, Bd. I, 7. Aufl.,
Berlin-Frankfurt 1963; Bd. II, 7. Aufl.,
Berlin-Frankfurt 1967

- Huber, Ernst Rudolf Dokumente zur Deutschen Verfassungsgeschichte, Bd. 1: Deutsche Verfassungsdokumente 1803-1850, Stuttgart 1961
- Huber, Ernst Rudolf Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. I: Reform und Restauration 1789 bis 1830, 2. Aufl., Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1968; Bd. II: Der Kampf um Einheit und Freiheit 1830 bis 1850, 2. Aufl., Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1968; Bd. III: Bismarck und das Reich, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1963; Bd. IV: Struktur und Krise des Kaiserreichs, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1969
- Imboden, Max Das Gesetz als Garantie rechtsstaatlicher Verwaltung, Baseler Studien zur Rechtswissenschaft, Heft 38, 2. Aufl., 1962
- Imroll, Walter Gesetzliche Maßnahmen gegen Beamten - "Bummelstreiks", in: ZBR 1974, S. 279 ff
- Isaacsohn, Siegfried Geschichte des preußischen Beamtentums, 3 Bände, Berlin 1874, 1878, 1884, Neudruck Aalen 1962
- Isensee, Josef Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht, Eine Studie über das Regulativ des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft, Berlin 1968
- Isensee, Josef Dienst nach Vorschrift als vorschriftswidriger Dienst, in: JZ 1971, S. 73 ff
- Isensee, Josef Beamtenstreik, Zur rechtlichen Zulässigkeit des Dienstkampfes, Godesberger Taschenbücher, Wissenschaftliche Reihe, Bd. 5, Bonn-Bad Godesberg 1971
- Isensee, Josef Der Beamte zwischen Parteifreiheit und Verfassungstreue, Zur Vereinbarkeit der Mitgliedschaft in einer verfassungsfeindlichen Partei mit dem Beamtenstatus, in: JuS 1972, S. 265 ff
- Jacobs, Helmut Das Recht des Staatsdienstes in der Deutschen Demokratischen Republik, Dissertation, Würzburg 1975
- Jellinek, Walter Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Berlin 1931
- Jesch, Dietrich Gesetz und Verwaltung, Eine Problemstudie zum Wandel des Gesetzmäßigkeitsprinzips, Tübinger rechtswissenschaftliche Abhandlungen, Bd. 2, 2. Aufl., 1968
- Kaiser, Joseph H. Die Repräsentation organisierter Interessen, Berlin 1956

- Kaiser, Joseph H. Der politische Streik, 2. Aufl., Berlin 1959
- Kaiser, Joseph H. Planung I - III, Baden-Baden 1965, 1966, 1968
- Kaufmann, Erich Die Regierungsbildung in Preußen und im Reich, Die Westmark, 1921
- Kelsen, Hans Wer soll Hüter der Verfassung sein?, Berlin 193
- Kelsen, Hans Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit, in: VVDStRL 5 (1929), S. 8 ff
- Kelsen, Hans Vom Wesen und Wert der Demokratie, Tübingen 1929
- Kelsen, Hans Reine Rechtslehre, 2. Aufl., Wien 1960
- Kern, Ernst Die Verfassungsfunktion des Berufsbeamtentums, in: DÖV 1951, S. 432 ff
- Keßler, Rainer Die Verfassungsloyalität des öffentlichen Dienstes und die Systemüberwindung, in: Politische Studien, Bilanz und Prognose 1972 (Sonderheft), S. 40 ff
- Kimminich, Otto Deutsche Verfassungsgeschichte, Lehrbücher des öffentlichen Rechts, Bd. 5, Frankfurt 1970
- Klein, Hans F. Besprechung zu Häberle, Öffentliches Interesse als juristisches Problem, in: Die Verwaltung 1972, S. 361 ff
- Klein, Hans H. Zur Berufung von Mitgliedern der Verfassungsfeindlichkeit verdächtiger Parteien und Vereinigungen in das Beamtenverhältnis, in: Festschrift für Ernst Rudolf Huber zum 70. Geburtstag, Göttingen 1973, S. 75 ff
- Kleinstück, Erwin Vom Wesen des deutschen Beamtentums, Berlin 192
- Knevels, Peter Aufbau und Beseitigung der kommunalen Selbstverwaltung in der Deutschen Demokratischen Republik unter Hervorhebung der geistigen Grundlagen des Verfassungssystems, Dissertation, Marburg 1958
- Knirsch, Hanspeter; Nagel, Bernhard; Voegeli, Wolfgang (Hrsg.) "Radikale" im öffentlichen Dienst, Eine Dokumentation, Fischer Taschenbuch 1405, Frankfurt 1973
- Köhner, Georg Beamtenschaft und Revolution, Eine sozialgeschichtliche Studie über Voraussetzungen und Wirklichkeit des Problems, in: Bayern im Umbruch, Die Revolution von 1918, ihre Voraussetzungen, ihr Verlauf und ihre Folgen, Hrsg. von Karl Bosl u.a., München-Wien 1969, S. 201 ff

- Köblle
Grundprobleme einer Reform des öffentlichen Dienstes, in: DÖV 1970, S. 447 ff
- König, Klaus;
Kroppenstedt, Franz
Neutralisierung der Bürokratie, in: Zeitschrift für Politik 1977, S. 240 ff
- Köttgen, Arnold
Das deutsche Berufsbeamtentum und die parlamentarische Demokratie, Berlin-Leipzig 1928
- Köttgen, Arnold
Beamtenrecht, Breslau 1929
- Köttgen, Arnold
Ämterpatronage, in: DÖV 1953, S. 321 ff
- Krüger, Herbert
Allgemeine Staatslehre, 2. Aufl., Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1966
- Kugele, Dieter
Der politische Beamte, Eine Studie über Genesis, Motiv, Bewährung und Reform einer politisch administrativen Institution, München 1976
- Kunz, Frithjof (Leiter eines
Autoren-Kollektivs)
Lexikon des Arbeitsrechts der Deutschen Demokratischen Republik, Berlin (Ost) 1972
- Kurz, Ingrid;
Roßmann, Erich
Entscheidende Phase im Kampf gegen den neuen McCharthyismus, Ausmaß und Grenzen der Politik der Berufsverbote, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 1975, S. 491 ff
- Lange M.G.; Richert, Ernst;
Stammer, Otto
Das Problem der "Neuen Intelligenz" in der Sowjetischen Besatzungszone, in: Veritas, Justitia, Libertas, Festschrift zur 200. Jahrfest der Columbia University New York, Berlin 1954, S. 191 ff
- Lange, Klaus
"Radikale" im öffentlichen Dienst, in: NJW 1976, S. 1809 ff
- Lassar, G.
Die Dezemberverordnungen, in: RuPrVerwBl. 1931, S. 21 ff
- Laufer, Heinz
Die demokratische Ordnung, 2. Aufl., Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1973
- Laufer, Heinz
Die freiheitliche demokratische Grundordnung und ihre Grenzen, in: Verfassung und Verfassungsrechtsprechung, Festschrift zum 25jährigen Bestehen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes, S. 73 ff
- Laufer, Heinz
Die Widersprüche im freiheitlichen demokratischen System, in: Reinisch (Hrsg.), Freiheit und Gleichheit oder Die Quadratur des Kreises, München 1974, S. 15 ff

- Laufer, Heinz
Der sozialisierte Mensch, Stuttgart-Degerloch 1977
- Laufer, Heinz;
Wirth, Jutta
Die Landesvertretung in der Bundesrepublik Deutschland, Eine politologische Studie über Organisationsstruktur, Funktion und Arbeitsweise der Landesvertretungen in Bonn, München 1974
- Laubinger, Hans-Werner
Die beamtenrechtliche Treuepflicht im Wandel der Zeiten, in: Öffentlicher Dienst, Festschrift für Carl Hermann Ule zum 70. Geburtstag, Bonn-München 1977, S. 89 ff
- Lauxmann, Frieder
Öffentlich-rechtliches und privat-rechtliches Dienstverhältnis im Hinblick auf die grundrechtliche Stellung der Angehörigen des öffentlichen Dienstes, Jur. Diss., Tübingen 1961
- Lecheler, Helmut
Die Treuepflicht des Beamten - Leerformel oder Zentrum der Beamtenpflichten, in: ZBR 1978, S. 228 ff
- Leibholz, Gerhard
Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert, 3. Aufl., Berlin 1966
- Leibholz, Gerhard
Strukturprobleme der modernen Demokratie, 3. Aufl., Karlsruhe 1967
- Leibholz, G.; Rinck, H.J.
Grundgesetz, Kommentar an Hand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Loseblatt-Kommentar, Köln-Marienburg
- Leisner, Walter
Die schutzwürdigen Rechte im besonderen Gewaltverhältnis, in: DVBl 1960, S. 617 ff
- Leisner, Walter
Grundlagen des Berufsbeamtentums, Mit einer Studie über das Leistungsprinzip, Bonn-Bad Godesberg 1971
- Leutwein, Alfred
Die sozialen Leistungen in der Sowjetischen Besatzungszone und in Ostberlin (Teil I), Bonner Berichte 1959
- Liebe, Günther
Entwicklung von Nachwuchskadern für die örtlichen Staatsorgane, Berlin (Ost) 1973
- Liebe, Günther;
Dan, Arno
Nachwuchskader planmäßig entwickeln und qualifizieren, in: Sozialistische Demokratie 1968, S. 9
- Loewenstein, Karl
Staatsrecht und Staatspraxis von Großbritannien, Bd. I: Parlament-Regierungs-Parteien, Berlin 1967

- Lorenz, Dieter Der Beamtenstreik - Recht und Rechtspolitik, in: AöR 98 (1973), S. 410 ff
- Lotz, Albert Geschichte des Deutschen Beamtentums, Berlin 1914
- Luhmann, Niklas Politische Planung, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft 17 (1966), S. 271 ff
- Luhmann, Niklas Theorie der Verwaltungswissenschaften, Bestandsaufnahme und Entwurf, Köln-Berlin 1966
- Luhmann, Niklas; Mayntz, Renate Personal im öffentlichen Dienst, Eintritt und Karrieren, Personaluntersuchung, in: Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Bd. 7, Baden-Baden 1973
- Ludz, Peter-Christian; Kuppe, Johannes (Wiss. Leitung) DDR - Handbuch, Köln 1975
- Mampel, Siegfried Arbeitsverfassung und Arbeitsrecht in Mitteldeutschland, Köln-Stuttgart 1966
- Mampel, Siegfried Die sozialistische Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik, Frankfurt 1972
- v. Mangoldt, Hermann; Klein, Friedrich Das Bonner Grundgesetz, Bd. II, 2. Aufl., Berlin-Frankfurt 1966
- Marçic, René Verfassung und Verfassungsgericht, Wien 1963
- Maunz, Theodor Das Ende der subjektiv öffentlichen Rechte, in: ZStW 1935, S. 71 ff
- Maunz, Theodor Deutsches Staatsrecht, 20. Aufl., München 1970
- Maunz, Theodor; Dürig, Günter Herzog, Roman Grundgesetz, Kommentar, Loseblattsammlung, 3. Aufl., München 1973
- Mayer, Franz Arbeitskampf im öffentlichen Dienst?, in: BVBl 1973, S. 225 ff
- Mayer, Franz Die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums, in: Standorte im Zeitstau, Festschrift für Arnold Gehlen zum 70. Geburtstag, Frankfurt 1974, S. 227 ff
- Mayer, Franz Rechtsgutachten, in: Verfassungsrechtliche Grenzen einer Reform des öffentlichen Dienstrechts, Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Bd. 5, S. 559 ff
- Menger, Christian-Friedrich Die Bestimmung der öffentlichen Verwaltung nach den Zwecken, Mitteln und Formen des Verwaltungshandelns, in: DVBl 1960, S. 297 ff

- Menzel, Eberhard Die strukturelle Desorganisation des öffentlichen Dienstes, in: DÖV 1969, S. 513 ff
- Merkel, Adolf Entwicklung und Reform des Beamtenrechts, in: VVDStRL 7 (1932), S. 55 ff
- Michas, Joachim (Leiter eines Autoren-Kollektivs) Arbeitsrecht der Deutschen Demokratischen Republik, 2. Aufl., Berlin (Ost) 1970
- Mitteis, Heinrich Lehnrecht und Staatsgewalt, Untersuchungen zur mittelalterlichen Verfassungsgeschichte, Weimar 1933
- Mitteis, Heinrich; Lieberich, Heinz Deutsche Rechtsgeschichte, 13. Aufl., München 1974
- Möbis, Harry Die nächsten Aufgaben zur Entwicklung eines Systems der Aus- und Weiterbildung im Staatsapparat, in: Sozialistische Demokratie 1969, Beilage, S. 2 ff
- Mommsen, Hans Beamtentum im Dritten Reich, Mit ausgewählten Quellen zur nationalsozialistischen Beamtenpolitik, Schriftenreihe der Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte, Bd. 15, Stuttgart 1966
- Mommsen, Hans Die Stellung der Beamtenschaft in Reich, Ländern und Gemeinden in der Ära Brüning, in: Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte 1973, S. 151 ff
- Mommsen, Wilhelm Deutsche Parteiprogramme, Deutsches Handbuch der Politik, Bd. 1, München 1960
- Morsey, Rudolf Zur Beamtenpolitik des Reiches von Bismarck bis Brüning, in: Demokratisierung und Verwaltung, 25 Jahre Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 50, Berlin 1972, S. 101 ff
- Morstein Marx, Fritz Grundsätzliche Erwägungen über die Zukunft des Beamtentums, in: DVBl 1955, S. 6 ff
- Morstein Marx, Fritz Einführung in die Bürokratie. Eine vergleichende Untersuchung über das Beamtentum, Neuwied 1971
- Morstein Marx, Fritz Regieren und Verwalten, in: PVS 1967, S. 353 ff
- Morstein Marx, Fritz Gemeinwohl und politische Demokratie, in: Wohl der Allgemeinheit und öffentliche Interessen, Berlin 1968
- Motz, Günther Die Stellung des Beamtentums in Staat und Volksgemeinschaft im Wandel der Auffassungen, Dissertation, Marburg 1936

- Müller, Fritz Die Kaderpolitik der SED, Auswahl, Ausbildung, Entwicklung und Einsatz der Kader durch die Partei, Berlin (Ost) 1967
- Müller, Fritz Kaderarbeit - Bestandteil der politischen Führungstätigkeit unterer Partei, in: Einheit 1974, S. 681 ff
- Müller, Klaus Die Privatsphäre des Beamten, Methodische Überlegungen zu den §§ 53, 54 BBG, in: ZBR 1965, S. 65 ff
- Müller, Roland Differenziert und aufgabenbezogen, in: Sozialistische Demokratie 1969, S. 4
- v.Münch, Ingo Freie Meinungsäußerung und besonderes Gewaltenverhältnis, Jur. Diss., Frankfurt 1957
- v.Münch, Ingo Der Streik in kommunalen Versorgungsunternehmen in öffentlich-rechtlicher Sicht, in: DÖV 1960, S. 294 ff
- v.Münch, Ingo Beamtenstreik und Sozialstaatsprinzip, in: ZBR 1970, S. 371 ff
- v.Münch, Ingo Rechtsgutachten, in: Verfassungsrechtliche Grenzen einer Reform des öffentlichen Dienstrechts, Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Bd. 5, S. 71 ff
- v.Münch, Ingo (Hrsg.) Öffentlicher Dienst, in: Besonders Verwaltungsrecht, 2. Aufl., Bad Homburg-Berlin-Zürich 1969; 4. Aufl., Berlin-New York 1976
- Nawiasky, Hans Die Stellung des Berufsbeamtentums im parlamentarischen Staat, München 1926
- Niese, Werner Streik und Strafrecht, Tübingen 1954
- Ossenbühl, Fritz Verwaltungsvorschriften und Grundgesetz Bad Homburg 1968
- Peters, Hans Der Kampf um den Verwaltungsstaat, in: Verfassung und Verwaltung in Theorie und Wirklichkeit, Festschrift für Herrn Geheimrat Prof. Dr. Wilhelm Laforet anlässlich seines 75. Geburtstages, München 1952, S. 19 ff
- Peters, Hans Entwicklungstendenzen der Demokratie in Deutschland seit 1949, in: Festschrift für Zaccaria Giacometti, Zürich 1953
- Pfennig, Gerhard Der Begriff des öffentlichen Dienstes und seiner Angehörigen, Berlin 1960

- Pipke, Wolfgang Karrieredeterminanten in der öffentlichen Verwaltung, Baden-Baden 1975
- Plog, Ernst; Wiedow, Alexander; Beck, Gerhard Kommentar zum Bundesbeamtengesetz, Loseblatt-Sammlung, Neuwied o.J.
- Plümer, Egon Kein Amtssessel für Verfassungsfeinde!, in: Recht und Staat, Festschrift für Günther Küchenhoff zum 65. Geburtstag, Berlin 1972, S. 639 ff
- Pöschel, Kurt; Ulrich, Alfred Die Vorbereitung und Durchführung von Kadergesprächen, in: Arbeit und Arbeitsrecht 1974, S. 427 ff
- Poppe, Eberhard Mensch und Bildung in der Deutschen Demokratischen Republik, Berlin (Ost) 1965
- Porr, Günter Die Pflichten des Beamten unter der Verfassungsordnung des Grundgesetzes, Jur. Diss, Göttingen 1968
- Potthaff, Heinz Die Rechtswidrigkeit des Streikverbotes vom 10. November 1920, in: Arbeitsrecht 1925, S. 987 ff
- Preuß, Ulrich K. Zum staatsrechtlichen Begriff des Öffentlichen, Untersucht am Beispiel des verfassungsrechtlichen Status kultureller Organisationen, Stuttgart 1969
- Premßler; Tautz Der Berufsverbotserlaß in der BRD - Antikommunismus im Mantel des Beamtenrechts, in: Staat und Recht 1974, S. 441 ff
- Püttner, Günther Zur Neutralitätspflicht des Beamten, in: Öffentlicher Dienst, Festschrift für Carl Hermann Ule zum 70. Geburtstag, Köln 1977, S. 383 ff
- Ramm, Thilo Das Koalitions- und Streikrecht der Beamten, Ein Rechtsgutachten, Köln 1970
- Rausch, Heinz; Stammen, Theo (Hrsg.) DDR, Das politische, wirtschaftliche und soziale System, 2. Aufl., München 1974
- Reinhold, Otto (Leiter eines Autoren-Kollektivs) Seht welche Kraft! Die SED - Tradition, Gegenwart, Zukunft, Berlin (Ost) 1971
- Rejewski, Harro-Jürgen Die Pflicht zur politischen Treue im preußischen Beamtenrecht, Berlin 1973
- Reuß, Wilhelm Die Grenzen legaler Arbeitskämpfe, in: Juristen-Jahrbuch, Bd. 4 (1963/64), S. 103 ff

- Reuß, Wilhelm Beamtenstreik?, Eine Betrachtung zur geltenden Rechtslage in der Bundesrepublik Deutschland, in: DB 1969, S. 1789 ff
- Reuß, Wilhelm Grenzen der Streikfreiheit im öffentlichen Dienst, in: Öffentlicher Dienst, Festschrift für Carl Hermann Ule zum 70. Geburtstag, Berlin-Bonn-München 1977
- Richert, Ernst Macht ohne Mandat, Köln 1963
- Risken, Arno Grenzen amtlicher und dienstlicher Weisungen im öffentlichen Dienst, Berlin 1969
- Rittsteg, Helmut Die Weisungsunterworfenheit der Beamten, in: ZBR 1970, S. 72 ff
- Rößler, Peter Unvereinbarkeit von Amt und Mandat, Rechtsfragen der Rechtstellungsgesetze, in: Öffentlicher Dienst und politischer Bereich, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 37, Berlin 1968, S. 81 ff
- Ronge, Volker Ministerialbürokratie, in: Handbuch des Deutschen Parlamentarismus, Hrsg. von Röhring-Sontheimer
- Ronneberger, Franz;
Rödel, Udo Beamte im gesellschaftlichen Wandlungsprozeß, Bonn-Bad Godesberg 1971
- Rotteck; Welcker Das Staats-Lexikon, Encyclopädie der sämtlichen Staatswissenschaften für alle Stände, 14 Bände, 3. Aufl., 1856-1866
- Rüfner, Wolfgang Die besondere staatsbürgerliche Rechtsstellung des Beamten, o.J.
- Rüthers, Bernd Streik und Verfassung, Köln 1960
- Staatslexikon, Recht - Wirtschaft - Gesellschaft, 1. Bd., Freiburg 1957
- Schäfer, Ludwig Die politische Treuepflicht des öffentlichen Dienstes, in: BVBl 1973, S. 169 ff
- Scharold; Wüst Geschichte des Altertums, München 1950
- Schauer, Hans Die politische Betätigung des Beamten, in: ZBR 1973, S. 8 ff
- Scheerbarth, Walter Zur Reform des Disziplinarrechts, in: ZBR 1966, S. 203 ff
- Scheerbarth, Hans Walter Beamtenrecht, Grundlagen und Grundzüge, Siegburg 1967

- Schelsky, Helmut Systemüberwindung, Demokratisierung und Gewaltenteilung, 3. Aufl., München 1973
- Scheuner, Ulrich Die neuere Entwicklung des Rechtsstaats in Deutschland, in: Hundert Jahre Deutsches Rechtsleben, Festschrift zum hundertjährigen Bestehen des Deutschen Juristentages 1860 - 1960 Bd. II, Karlsruhe 1960, S. 229 ff
- Scheuner, Ulrich Erfahrungen und Probleme des geltenden Beamtenrechts für die politische Stellung der Beamten, in: Scheuner-v.Merkatz, Die politischen Pflichten und Rechte des deutschen Beamten, Öffentlicher Dienst zwischen Parteilung und Staatsraison, Baden-Baden 1962, S. 15 ff
- Schick, Walter Der Beamte als Grundrechtsträger, in: ZBR 1963, S. 67 ff
- Schick, Walter Rechtsgutachten, in: Verfassungsrechtliche Grenzen einer Reform des öffentlichen Dienstrechts, Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Bd. 5, S. 171 ff, Baden-Baden 1973
- Schinkel, Manfred-Carl Arbeitskampf im öffentlichen Dienst, in: ZBR 1974, S. 282 ff
- Schmidt, Johann Politische Betätigungsfreiheit und dienstrechtliche Loyalitätspflicht, in: Öffentlicher Dienst und politischer Bereich, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 37, Berlin 1968, S. 55 ff
- Schmidt-Brucken, Georg Der deutsche öffentliche Dienst im westeuropäischen Rahmen, in: DÖV 1951, S. 492 ff
- Schmitt, Carl Der Hüter der Verfassung, in: AöR 55 (1929) S. 161 ff
- Schmitt, Carl Der Hüter der Verfassung, Beiträge zum öffentlichen Recht der Gegenwart, Heft 1, Tübingen 1931
- Schmitt, Carl Verfassungslehre, 3. Aufl., München 1928 (Neudruck 1954)
- Schmitt, Carl Verfassungsrechtliche Aufsätze aus den Jahren 1924 - 1954, Materialien zu einer Verfassungslehre, Berlin 1958

- Schmitt-Glaser, Walter Mißbrauch und Verwicklung von Grundrechten
im politischen Meinungskampf, Bad Homburg 1968
- Schmitt-Lermann, Hans E. Zum gegenwärtigen Stadium der juristischen
Auseinandersetzung mit den verfassungswidri-
gen Ministerpräsidentenbeschlüssen, in:
Blätter für deutsche und internationale
Politik 1973, S. 809 ff
- Schnapp, Friedrich Beamtenstreik - Eine Zwischenbilanz, in:
DÖV 1973, S. 32 ff
- Schnupp, Günther Neuordnung des Disziplinarrechts, in: DÖD 1967,
S. 161 ff
- Schnupp, Günther Streikfreiheit für Beamte, in: DÖV 1971,
S. 1 ff
- Scholler, Heinrich Widerstand und Verfassung, in: Der Staat
1969, S. 19 ff
- Scholz, Rupert Koalitionsfreiheit als Verfassungsproblem,
München 1971
- Schunke, Reinhard Die politischen Beamten, Jur. Diss., Saar-
brücken 1973
- Schweiger, Karl Parteienprivileg und dienstrechtliche Treue-
pflicht, in: JZ 1974, S. 743 ff
- Seidel, Dietmar Beamtenstreik de lege ferenda?, in: DVBl 1974,
S. 141 ff
- Senatskanzlei Bremen,
Projektgruppe Organisations-
wesen und Verwaltungsreform Organisationssoziologische Untersuchung der
bremischen Verwaltung, Bremen 1972
- Siebrecht, Fritz Das Recht im Arbeitskampf, 3. Aufl., Köln 1964
- Siebert, Horst Erwachsenenbildung und Erziehungsgesellschaft
der Deutschen Demokratischen Republik - Zur
Geschichte und Theorie der sozialistischen
Erwachsenenbildung, Düsseldorf 1970
- Siedentopf, Heinrich Spitzenpositionen auf Zeit in der öffent-
lichen Verwaltung, in: Öffentlicher Dienst,
Festschrift für Carl Hermann Ule zum
70. Geburtstag, Köln-Berlin-Bonn-München 1977,
S. 177 ff
- Sindermann, H. Über die Verantwortung des Staatsfunktionärs,
in: Staat und Recht 1973, S. 1619 ff
- Smend, Rudolf Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Auf-
sätze, 2. Aufl., Berlin 1968

- Sobotta, Joachim Revolutionäre mit Pensionsanspruch, in: Kappe-Hardenberg (Hrsg.), Wohin treibt Deutschland?, S. 147 ff
- Söllner, Alfred Arbeitsrecht, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1969
- Sörgel, Werner Konsensus und Interessen, Eine Studie zur Entstehung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1969
- Sontheimer, Kurt Art.Pluralismus, in: Staat und Politik, Fischer - Lexikon, Bd. 2, Neuauflage 1964
- Sontheimer, Kurt Staatsidee und staatliche Wirklichkeit heute, in: Welchen Sinn hat es diesem Staat zu dienen?, Schriftenreihe des Deutschen Beamtenbundes, Heft 33, Bad Godesberg 1964
- Sontheimer, Kurt; Bleek, Wilhelm Die DDR - Politik, Gesellschaft, Wirtschaft, Hamburg 1972
- Sontheimer, Kurt; Röhring, H.H. (Hrsg.) Handbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, München 1977
- Sorgenicht, Klaus; Weichelt, Wolfgang; Riemann, Tord; Semler, Hans-Joachim Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik, Dokumente, Kommentar, 2 Bände, Berlin (Ost) 1969
- Ständige Deputation des Deutschen Juristentages (Hrsg.) Empfiehlt es sich das Beamtenrecht unter Berücksichtigung der Wandlungen von Staat und Gesellschaft neu zu ordnen?, Verhandlungen des 48. DJT, Bd. I: Gutachten, Bd. II: Sitzungsberichte, Mainz 1970
- Steinbach, Bernhard Die politische Freiheit der Beamten unter der konstitutionellen Monarchie in Preußen und im deutschen Reich, Jur. Diss., Bonn 1962
- Steinbach, Hartmut Das außerdienstliche Verhalten des Beamten, Einige kritische Betrachtungen zur Rechtsprechung und zum Schrifttum, in: ZBR 1971, S. 271 ff
- Steinbach, Hartmut Das außerdienstliche Verhalten des Beamten, in: DÖD 1973, S. 180 ff
- Steinkemper, Bärbel Klassische und politische Bürokraten in der Ministerialverwaltung der Bundesrepublik Deutschland, Köln-Berlin-Bonn-München 1974
- Stelter, Klaus Das Wesen des Rechtsverhältnisses der Staatsfunktionäre in der Deutschen Demokratischen Republik, in: Festschrift für Erwin Jacob, Berlin (Ost) 1958

- Ulbricht, Walter Zur Geschichte der deutschen Arbeiterbewegung, Bd. IV, 1950 - 1954. Berlin (Ost) 1954
- Ulbricht, Walter Die Entwicklung des deutschen volksdemokratischen Staates 1945 bis 1958, 3. Aufl., Berlin (Ost) 1961
- Ule, Carl Hermann Öffentlicher Dienst, in: Bettermann-Nipperdey, Die Grundrechte, Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte, Bd. IV/2, Berlin 1962, S. 537 ff
- Ule, Carl Hermann Beamtenrecht im Wandel deutscher Staatlichkeit, in: DVBl 1963, S. 1 ff
- Ule, Carl Hermann Die Entwicklung des Beamtenrechts durch die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte, in: Staatsbürger und Staatsgewalt, Bd. II, Karlsruhe 1963, S. 113 ff
- Ule, Carl Hermann Zur Entwicklungsgeschichte der Institution des politischen Beamten, in: ÖV 1964, S. 293 ff
- Ule, Carl Hermann Beamtenrecht, Kommentar, Köln-Berlin-Bonn-München 1970
- Unkelbach, Helmut;
Wildenmann, Rudolf;
Kaltefleiter, Werner Wahlen - Parteien - Parlament, Schriften des Forschungsinstituts für politische Wissenschaft der Universität Köln, 1965
- Vereinigung der Antifaschisten und Verfolgten des Naziregimes e.V., Land Hamburg (VAN) Jacob und Schrübbers - heute wie damals, Dokumentation zum Berufsverbotsbeschluß und zum Fall Ilse Jacob, Hamburg 1972
- Vogelsang, Thilo Das geteilte Deutschland, München 1966
- Voigt, Dieter Kaderarbeit in der Deutschen Demokratischen Republik, in: Deutschland-Archiv 1972, S. 174 ff
- v. Voss, Rüdiger Herrschaft und Verbände oder Herrschaft der Verbände?, in: Hoffmann u.a., Das Staatsverständnis der Parteien in der Bundesrepublik Deutschland, Beiträge zu Politik und Zeitgeschehen, Bd. 22, Bonn 1976
- Wacke, Gerhard Entstehungsgeschichte und Inhalt des Art. 33 Abs. 5 GG, in: Neues Beamtentum, Beiträge zur Neuordnung des öffentlichen Dienstes, Frankfurt 1951, S. 152 ff
- Wacke, Gerhard Die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums, in: Der Beamtenbund 1953, S. 166 ff
- Wantz, G. Grundzüge der Politik, 1882

- Weber, Hermann Von der SBZ zur DDR, 1945 - 1968,
Hannover 1968
- Weber, Max Gesammelte politische Schriften, Hrsg.
von J. Winckelmann, 2. Aufl., Tübingen
1958; 3. Aufl., Tübingen 1971
- Weber; Neeße; Baring Der deutsche Beamte heute, Baden-Baden 1959
- Weber, Werner Parlamentarische Unvereinbarkeiten (In-
kompatibilitäten), in: AöR 19 (1930),
S. 161 ff
- Weber, Werner Das Richtertum in der deutschen Verfassungs-
ordnung, in: Festschrift für Hans Niemeyer,
Göttingen 1953
- Weiss, Gerhard Die wachsenden Aufgaben der sozialistischen
Staatsmacht bei der Schaffung der entwickel-
ten sozialistischen Gesellschaft, in: Staat
und Recht 1974, S. 1589 ff
- White, Leonhard D. The Jacksonians, A Study in Administrative
History, 1829 - 1861, New York 1954
- Wiese, Walter Der Staatsdienst in der Bundesrepublik
Deutschland, Grundlagen, Probleme, Neu-
ordnung, Neuwied - Berlin 1972
- Wildenmann, Rudolf Macht und Konsens als Problem der Innen-
und Außenpolitik, Kölner Schriften zur
Politischen Wissenschaft, Bd. 2, 1963
- Wilhelm, Bernhard Die literarische Meinungsfreiheit des Be-
amten, in: ZBR 1963, S. 367 ff
- Wilhelm, Bernhard Außerdienstliche Verfehlungen als Dienst-
vergehen, in: ZBR 1964, S. 327 ff
- Wilhelm, Bernhard Verfassungswidrige Tendenzen im Recht des
öffentlichen Dienstes, in: ZBR 1966, S. 36 ff
- Windmann, Hans Die Grundrechte im Beamtenverhältnis,
Jur.Diss., Münster 1958
- Winters Zur Frage des Streikrechts der Beamten,
Berlin 1919
- Wolf, Walter Kulturgeschichte des alten Ägypten,
Stuttgart 1962
- Wolff, Hans J.
Bachof, Otto Verwaltungsrecht II, Organisations- und
Dienstrecht, 4. Aufl., München 1976
- Wunder, Bernd Die Entstehung des modernen Staates und des
Beamtentums in Deutschland im frühen 19. Jahr-
hundert, in: Leviathan 1974, S. 459 ff

- Wyluda, Erich Lehnrecht und Beamtentum, Studien zur Entstehung des preußischen Beamtentums, Schriften zur Verfassungsgeschichte, Bd. 9, Berlin 1969
- Zacher, Hans F. Das Sozialstaatsprinzip in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: BVBl 1969, S. 113 ff
- Zippelius, Reinhold Die Rolle der Bürokratie im pluralistischen Staat, in: Leisner, Das Berufsbeamtentum im demokratischen Staat, Beiträge zum Dienstrecht und zur Dienstrechtsreform, Berlin 1975, S. 217 ff
- Zwirner, Henning Politische Treuepflicht des Beamten, Jur. Diss., Göttingen 1959

Lebenslauf

Am 28. Oktober 1947 wurde ich als Tochter des Kaufmanns Erich Schindler und seiner Ehefrau Emilie, geb. Neumann, in Vogtareuth (Kreis Rosenheim) geboren. Verheiratet bin ich seit 1. September 1978 mit Rudolf Fiedler, Würzburg.

Von 1954 bis 1958 besuchte ich die Volksschule und von 1958 bis 1967 das Naturwissenschaftlich-Mathematische Gymnasium in München.

Von 1967 bis 1971 studierte ich an der Ludwig-Maximilians-Universität in München Rechtswissenschaften und von 1971 bis 1975 Politische Wissenschaften.

Im Herbst 1971 legte ich die 1. und im Frühjahr 1974 die 2. Juristische Staatsprüfung in München ab.

Von 1972 bis 1974 befand ich mich als Rechtsreferendarin im Vorbereitungsdienst im Oberlandesgerichtsbezirk München. Außerdem war ich als Wissenschaftliche Hilfskraft am Institut für Politik und öffentliches Recht der Universität München (Lehrstuhl Prof. Dr. Hans F. Zacher) beschäftigt.

Von 1974 bis 1979 war ich als Wissenschaftliche Assistentin des Juristischen Fachbereichs der Universität München mit der Ausbildung der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftler im Privatrecht betraut.

Seit 1. März 1979 bin ich als Regierungsrätin z.A. beim Versorgungsamt Würzburg tätig.

